

RAPORT DE CERCETARE

GESTIONAREA SITUAȚIILOR DE CRIZĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: IMPLICAȚII PENTRU PROCESELE ELECTORALE





Autor: Alexandru Tănase, expert în drept constituțional

Design grafic și machetare: Marina Bejenari

SE DISTRIBUIE GRATUIT

Raportul este elaborat în cadrul proiectului „Democrația în Acțiune: Consolidarea Integrității Electorale, Responsabilității Politice și Participării Civice”, implementat de Asociația Promo-LEX, cu sprijinul Guvernului Regatului Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord și al Suediei.

Opiniile exprimate în cadrul raportului aparțin autorului și nu reflectă neapărat poziția donatorilor.

Cuprins

Sumar Executiv	4
Introducere	7
Context	7
Obiectivele raportului	8
Metodologie	8
Termeni-cheie și delimitări conceptuale	9
Capitolul 1. Analiza cadrului normativ și instituțional privind implicarea CSE în procesele electorale.....	11
1.1. Cadrul constituțional și legal al stării excepționale.....	11
1.2. Reglementarea legală a regimurilor excepționale	14
1.3. Ierarhia normelor și natura juridică a actelor CSE	16
1.4. Baza legală și arhitectura instituțională a CSE	18
1.5. Impact electoral potențial al competențelor CSE	18
1.6. Organizarea alegerilor în stare de urgență: reguli vs. practică	21
Capitolul 2. Evaluarea practicilor recente și implicațiile asupra alegerilor	22
2.1. Metodă de inventariere a intervențiilor CSE	22
2.2. Inventar de cazuri: intervențiile CSE în alegerile locale generale 2023	22
2.3. Inventarul dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale cu impact asupra procesului electoral (2022–2023)	24
2.4. Analiza de risc normativ - inegalitate de șanse, impredictibilitate, afectarea drepturilor electorale	25
Capitolul 3. Mecanisme de control și răspundere asupra deciziilor CSE cu impact electoral	27
3.1. Control parlamentar: instrumente existente și limite.....	27
3.2. Limitele mecanismelor existente.....	28
3.3. Control jurisdicțional și căi de atac.....	28
3.4. Controlul constituțional exercitat de Curtea Constituțională a Republicii Moldova	29
Capitolul 4: Corelarea cu standardele internaționale și bune practici	31
4.1. Standardele Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind alegerile și stările excepționale - principii, interdicții de fond, exigențe de control.	31
4.2. Principiile de la Siracusa (ICCPR) aplicate intervențiilor cu efect electoral - legalitate, necesitate, proporționalitate, nediscriminare, limitare în timp.	33
4.3. Raportul de extindere UE 2023 pentru Republica Moldova.	34
4.4. Testul de compatibilitate a măsurilor excepționale cu standardele electorale internaționale	35
4.5. Analiza comparativă: 3 state europene - modele de reglementare și control asupra măsurilor de urgență cu potențial electoral.....	36
<i>Germania – modelul constituțional al limitării stricte a puterilor de urgență</i>	36
<i>Franța – puteri executive extinse, dar supuse controlului jurisdicțional</i>	38
<i>Estonia – separarea strictă dintre gestionarea crizei și administrarea alegerilor</i>	39
Capitolul 5. Concluzii și recomandări	41
5.1. Opțiuni de reglementare	43
5.2. Propunere de <i>lege ferenda</i>	46

Sumar Executiv

Potrivit cadrului constituțional al Republicii Moldova, regimurile excepționale sunt instituite ca măsuri de ultimă instanță, menite să răspundă unor situații extraordinare, cu respectarea principiilor statului de drept, inclusiv legalitatea, proporționalitatea și securitatea juridică.

În contextul alegerilor locale generale din 2023, procesul electoral s-a desfășurat, în ansamblu, în conformitate cu aceste principii. Totuși, a fost observată, pentru prima dată, o extindere a rolului Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE) în sfera electorală, inclusiv prin intervenții cu impact asupra dreptului de a fi ales și asupra desfășurării scrutinului.

Deși aceste măsuri au fost justificate prin invocarea unor circumstanțe excepționale, ele au generat preocupări privind delimitarea competențelor între autoritățile executive și cele electorale, precum și cu privire la existența unor garanții procedurale adecvate și a unor mecanisme efective de control.

Articolul 54 alin. (2) din Constituție prevede că orice restrângere a exercițiului drepturilor trebuie să fie prevăzută de lege, necesară într-o societate democratică și proporțională cu situația care a determinat-o. Această dispoziție constituie standardul constituțional de referință pentru evaluarea măsurilor care pot afecta drepturile electorale.

Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război reprezenta temeiul juridic principal pentru activitatea Comisiei pentru Situații Excepționale. În temeiul art. 22, pe durata stării de urgență, Comisia era instituită ca organ de coordonare a autorităților publice și era abilitată să emită dispoziții obligatorii pentru autorități, agenți economici, instituții și cetățeni, inclusiv în vederea protecției populației, gestionării situațiilor excepționale și menținerii ordinii publice.

Cu toate acestea, cadrul normativ nu prevedea în mod expres competențe ale CSE în materie electorală. În practică, unele intervenții cu impact asupra procesului electoral erau justificate prin interpretarea extensivă a atribuțiilor generale conferite Comisiei.

La 4 octombrie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în regim de urgență **Legea nr. 280 pentru modificarea Codului electoral**, prin care au fost introduse restricții privind exercitarea dreptului de a fi ales, inclusiv prin modificarea articolului 16 al Codului electoral.

Totodată, nici Legea nr. 212/2004 și nici actele Parlamentului de instituire a stării de urgență nu confereau în mod explicit CSE competența de a restrânge dreptul de a fi ales, limitându-se la măsuri privind circulația persoanelor, desfășurarea adunărilor publice și alte activități.

Un element relevant în evoluția cadrului normativ îl constituia modificările introduse prin **Legea nr. 54/2020**, prin care a fost eliminată interdicția expresă privind intervenția asupra legislației electorale în perioada stării de urgență. Această interdicție constituia o garanție importantă pentru stabilitatea cadrului electoral și pentru prevenirea ingerințelor executive în regulile fundamentale ale competiției politice.

Eliminarea acestei limitări a extins marja de apreciere a autorităților executive, fără a fi însoțită de instituirea unor mecanisme suplimentare de control sau de consolidarea garanțiilor procedurale, aspect care poate ridica preocupări din perspectiva protecției drepturilor electorale și a menținerii echilibrului instituțional.

În acest context, cadrul normativ a devenit mai puțin restrictiv, permițând, cel puțin implicit, ca măsurile adoptate de CSE să intersecțeze procesul electoral. Deși asemenea intervenții au fost justificate prin considerente de securitate sau ordine publică, ele pot genera îngrijorări cu privire la neutralitatea procesului electoral.

Această evoluție se reflectă și în practica CSE:

Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022, privind suspendarea licențelor de emisie ale unor posturi de televiziune, a fost justificată prin motive de securitate informațională, însă poate ridica, din perspectiva standardelor internaționale, întrebări privind asigurarea pluralismului mediatic în perioada electorală.

Dispoziția nr. 86 din 4 octombrie 2023 a introdus restricții privind participarea în alegeri a unor persoane asociate partidelor declarate neconstituționale, intervenind într-un domeniu care, în mod tradițional, revine competenței autorităților electorale și instanțelor de judecată.

Dispoziția nr. 92 din 3 noiembrie 2023, prin care a fost dispusă radierea tuturor celor 8.605 candidați ai unui partid politic - deși justificată prin considerente de securitate, măsura a ridicat probleme serioase privind respectarea dreptului de a fi ales și a garanțiilor procedurale, inclusiv în ceea ce privește accesul la un recurs efectiv și în timp util.

Mecanisme de control și răspundere

Controlul parlamentar asupra activității CSE apărea, în configurația de la acel moment, ca fiind limitat din punct de vedere structural. Deși Parlamentul era autoritatea competentă să declare starea de urgență, cadrul normativ nu prevedea mecanisme eficiente care să permită examinarea sau revocarea rapidă a dispozițiilor individuale adoptate de CSE. Procedurile existente aveau, în principal, un caracter politic și nu erau adaptate naturii urgente a intervențiilor care puteau avea impact asupra procesului electoral. Totodată, legislația nu instituia obligația expresă a CSE de a raporta în mod sistematic Parlamentului asupra măsurilor adoptate și a efectelor acestora.

În plan jurisdicțional, controlul judiciar constituie principalul mecanism de verificare a legalității actelor CSE. Cu toate acestea, eficiența acestuia este condiționată de celeritatea procedurilor. Experiența recentă arată că litigiile generate de măsuri cu impact electoral - precum cele aferente Dispoziției nr. 92/2023 - au fost soluționate ulterior desfășurării scrutinului, ceea ce a diminuat în mod semnificativ caracterul efectiv al remediilor judiciare. Această situație indică necesitatea instituirii unor proceduri accelerate pentru examinarea cauzelor cu impact electoral.

În ceea ce privește controlul de constituționalitate, deciziile CSE nu erau supuse controlului direct al Curții Constituționale, fiind calificate drept acte administrative. Cu toate acestea, în măsura în care astfel de decizii puteau produce efecte semnificative asupra drepturilor fundamentale și asupra procesului electoral, au apărut întrebări legitime cu privire la adecvarea mecanismelor existente de control și la menținerea echilibrului instituțional între puterile statului.

Corelarea cu standardele internaționale

Standardele elaborate de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR subliniază necesitatea unui cadru electoral stabil, previzibil și transparent, în care intervențiile autorităților publice să nu afecteze egalitatea de șanse între competitori sau libertatea alegătorilor.

Raportarea practicilor din alegerile locale din 2023 la aceste standarde a relevat mai multe disfuncționalități. În primul rând, principiul stabilității legislației electorale a fost afectat prin modificări operate cu puțin timp înaintea scrutinului. În al doilea rând, intervențiile asupra dreptului de a fi ales și asupra participării la alegeri nu au fost însoțite întotdeauna de garanții procedurale adecvate. În al treilea rând, utilizarea instrumentelor excepționale în context electoral ridică probleme privind delimitarea competențelor și controlul acestora.

În același timp, standardele internaționale nu excludeau organizarea alegerilor în condiții de stare de urgență, dar impuneau menținerea garanțiilor democratice esențiale. În acest sens, experiența anului 2023 a evidențiat necesitatea clarificării limitelor intervenției executive în procesul electoral și a consolidării mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional.

În ansamblu, o asemenea clarificare apărea ca fiind indispensabilă pentru asigurarea compatibilității cadrului național cu standardele europene privind integritatea electorală și statul de drept.

Analiza evidențiază că problema centrală nu rezidă în existența competențelor excepționale ca atare, ci în absența unor limite clare și a unor mecanisme efective de control atunci când acestea intersectează domeniul electoral. În acest context, se conturează necesitatea clarificării cadrului normativ privind interacțiunea dintre regimul situațiilor excepționale și legislația electorală, definirii explicite a

competențelor instituționale - în special ale autorităților electorale independente - precum și instituirii unor mecanisme eficiente de control parlamentar și jurisdicțional.

Totodată, apare necesară examinarea posibilității revizuirii Codului electoral, inclusiv prin introducerea unor dispoziții specifice privind organizarea alegerilor în situații excepționale, precum și instituirea unor proceduri jurisdicționale accelerate pentru litigiile cu impact electoral. În același sens, este importantă asigurarea respectării principiului egalității electorale și clarificarea cadrului legal privind eventualele măsuri de suspendare sau ajustare a proceselor electorale.

În ansamblu, aceste măsuri vizează consolidarea garanțiilor procedurale și prevenirea utilizării disproporționate a competențelor executive în context electoral.

Introducere

Context

La 14 mai 2025, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 276 – *Foaia de parcurs privind funcționarea instituțiilor democratice*, document strategic care stabilește un set de măsuri menite să alinieze cadrul normativ național la *acquis-ul* Uniunii Europene și la standardele internaționale în domeniul statului de drept și al guvernării electorale.

Angajamentul asumat prin **Hotărârea Guvernului nr. 276/2025**¹ conturează un parcurs strategic de reformă orientat spre consolidarea pilonilor fundamentali ai statului de drept. Această viziune are ca punct de plecare integritatea proceselor electorale și protejarea spațiului informațional împotriva fenomenelor de dezinformare - priorități esențiale pentru garantarea desfășurării unor alegeri libere și corecte, ferite de influențe externe sau de utilizarea abuzivă a resurselor administrative.

În cadrul acestui document, măsura 1.1 prevede în mod expres **reglementarea implicării Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE) în procesul electoral, precum și instituirea unor mecanisme eficiente de control parlamentar asupra deciziilor acesteia**. Această măsură reflectă necesitatea clarificării relației dintre exercitarea competențelor extraordinare în situații de criză și respectarea principiilor fundamentale ale procesului electoral democratic.

Într-un stat de drept, alegerile constituie expresia suveranității populare și mecanismul esențial de legitimare democratică a autorităților publice. Orice limitare a drepturilor electorale - fie că privește dreptul de a alege, dreptul de a fi ales sau condițiile competiției electorale - trebuie să îndeplinească exigențele cumulative ale *legalității, necesității, proporționalității și nediscriminării* și să fie *supusă unui control jurisdicțional efectiv și prompt*. Prin urmare, gestionarea situațiilor excepționale și organizarea alegerilor trebuie să funcționeze într-un raport de echilibru constituțional, care să permită protejarea ordinii constituționale fără a compromite caracterul liber, corect și autentic al procesului electoral.

Experiența scrutinelor recente, în special a alegerilor locale generale din 2023, a evidențiat faptul că CSE a intervenit în anumite situații cu impact direct asupra procesului electoral, inclusiv prin adoptarea unor decizii privind eligibilitatea candidaților sau instituirea unor măsuri excepționale aplicabile în perioada electorală. Deși asemenea intervenții pot fi motivate de circumstanțe extraordinare și de necesitatea protejării securității naționale sau a ordinii publice, ele au generat dezbateri privind delimitarea competențelor între autoritățile executive și cele electorale, precum și privind garanțiile procedurale disponibile actorilor afectați.

În perspectiva următorului scrutin național în alegeri locale generale din 2027, clarificarea rolului, competențelor și mecanismelor de răspundere ale CSE în raport cu procesele electorale devine esențială. Lipsa unei delimitări explicite și previzibile poate afecta securitatea juridică, egalitatea de șanse între competitori și încrederea publică în integritatea procesului electoral.

În sprijinul implementării angajamentelor asumate prin Hotărârea Guvernului nr. 276/2025, *Asociația Promo-LEX* a contractat un expert extern pentru elaborarea unui studiu independent și a unui set de recomandări privind mandatul legal al CSE, coordonarea instituțională și implicațiile potențiale asupra procesului electoral.

Prezentul studiu se înscrie în logica reflecțiilor recente formulate de **Comisia de la Veneția în Opinia CDL-AD(2026)007 din 10 martie 2026 privind Legea nr. 100/2025, care conține un set de amendamente legislative menite să combată corupția electorală**². În această opinie, Comisia recomandă luarea în considerare a instituirii unor mecanisme de evaluare periodică a cadrului normativ modificat, cu implicarea instituțiilor independente și a societății civile. Scopul acestor mecanisme este de a evalua impactul noilor reglementări asupra integrității procesului electoral, pluralismului politic și drepturilor fundamentale, precum și de a permite ajustări în timp util în situațiile în care sunt identificate efecte

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148502&lang=ro

² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2026\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2026)007-e)

neintenționate sau disproporționate. În acest context, analiza de față urmărește să contribuie la această reflecție instituțională, examinând interacțiunea dintre regimul situațiilor excepționale și normele care guvernează desfășurarea proceselor electorale.

În acest context normativ și doctrinar, prezenta analiză este realizată în lumina standardelor europene și internaționale relevante, inclusiv a celor dezvoltate de Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR, Consiliul Europei, Principiile de la Siracusa și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Obiectivele raportului

Evoluțiile recente ale cadrului normativ, inclusiv abrogarea Capitolului III din Legea nr. 212 prin Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză, nu diminuează relevanța prezentei analize. Dimpotrivă, acestea evidențiază necesitatea evaluării modului în care mecanismele de gestionare a situațiilor de criză pot influența procesele electorale, precum și a instituirii unor garanții menite să prevină, pentru scrutinele viitoare, imixtiuni disproporționate în exercitarea drepturilor electorale.

Prin urmare, pornind de la contextul particular menționat anterior, prezentul raport își propune următoarele obiective:

- i. Evaluarea practicii recente, cu accent pe intervențiile CSE în contextul alegerilor locale generale din 2023, în vederea identificării lacunelor normative și a riscurilor sistemice.
- ii. Analizarea cadrului constituțional și legal care reglementează competențele CSE și identificarea dispozițiilor susceptibile să aibă impact asupra proceselor electorale.
- iii. Examinarea mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional aplicabile deciziilor CSE cu impact electoral, inclusiv analiza caracterului efectiv și cel al căilor de atac.
- iv. Corelarea cadrului național cu standardele internaționale relevante privind alegerile și stările excepționale, inclusiv jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.
- v. Formularea unor recomandări legislative și instituționale pentru clarificarea competențelor și consolidarea garanțiilor procedurale.
- vi. Elaborarea unei propuneri de *lege ferenda* care să stabilească în mod expres limitele intervenției CSE în procesele electorale și mecanismele de control aferente.

Metodologie

Raportul utilizează o abordare multidimensională, combinând analiza juridică, evaluarea practicii instituționale și analiza comparativă internațională.

Analiza juridico-instituțională

Analiza a avut în vedere ierarhia normelor juridice, natura juridică a actelor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale (CSE), precum și relația acestora cu atribuțiile autorităților electorale. În acest context, sunt formulate propuneri legislative și instituționale menite să consolideze previzibilitatea competențelor autorităților implicate, să protejeze integritatea procesului electoral și să instituie mecanisme efective de control parlamentar și jurisdicțional, în perspectiva ciclului electoral din 2027.

Analiza practicii și a intervențiilor cu impact electoral

Raportul inventariază și clasifică dispozițiile CSE adoptate în perioada relevantă (cu accent pe ciclul electoral 2023), evaluând natura lor juridică, domeniul de aplicare și efectele potențiale asupra drepturilor electorale și competiției politice.

Evaluarea mecanismelor de control și a căilor de atac

Au fost analizate:

- *instrumentele de control parlamentar (raportare, audieri, comisii);*
- *căile de atac în contencios administrativ;*
- *procedurile electorale speciale;*
- *jurisprudența națională și europeană relevantă privind cerința unui „remediu efectiv” și a celerității procedurale în materie electorală.*

Cadrul european și internațional de referință

Analiza este raportată la:

- *Codul bunelor practici în materie electorală (Comisia de la Veneția);*
- *standardele și recomandările OSCE/ODIHR privind cadrul legal electoral și soluționarea disputelor electorale;*
- *Principiile de la Siracusa privind limitarea și derogarea de la drepturile prevăzute în ICCPR;*
- *jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la art. 3 din Protocolul nr. 1 și la art. 13 CEDO.*

Analiza comparativă

Raportul include o analiză comparativă a trei state europene - **Germania, Franța și Estonia** - selectate în funcție de relevanța lor pentru modelul constituțional al Republicii Moldova și pentru reglementarea măsurilor excepționale cu potențial impact asupra proceselor electorale. Selecția acestor state reflectă diversitatea modelelor constituționale europene privind gestionarea stărilor excepționale:

- *Germania oferă un model caracterizat prin delimitarea strictă a competențelor și control parlamentar consolidat;*
- *Franța ilustrează un regim juridic dezvoltat al puterilor excepționale și al mecanismelor administrative de intervenție; iar*
- *Estonia reprezintă un exemplu relevant pentru statele din Europa Centrală și de Est prin integrarea mecanismelor de securitate democratică și protecția integrității proceselor electorale.*

Analiza comparativă urmărește identificarea unor modele de delimitare clară a competențelor între autoritățile implicate, precum și a unor mecanisme eficiente de control parlamentar și jurisdicțional asupra exercitării puterilor excepționale.

Termeni-cheie și delimitări conceptuale

Pentru claritatea analizei, următorii termeni sunt utilizați în sensul definit mai jos:

„Situatii excepționale” - Circumstanțe extraordinare care amenință securitatea națională, ordinea constituțională, sănătatea publică sau alte valori fundamentale, și care justifică instituirea unor măsuri temporare derogatorii de la regimul juridic obișnuit.

„Stare de urgență” - Regim juridic temporar instituit în condițiile Constituției și ale legii, caracterizat prin extinderea competențelor autorităților executive și posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi, cu respectarea principiilor legalității, necesității și proporționalității.

„Integritate electorală” - Ansamblul garanțiilor legale, instituționale și procedurale care asigură desfășurarea alegerilor în mod liber, corect, competitiv și transparent, în conformitate cu standardele democratice și internaționale.

„Intervenție cu impact electoral” - Orice act normativ, administrativ sau măsură adoptată de o autoritate publică, inclusiv de CSE, care poate afecta direct sau indirect:

- *drepturile electorale;*
- *condițiile competiției politice;*

- egalitatea de șanse între competitori;
- administrarea tehnică a alegerilor.

„**Zone roșii**” - Domenii care, potrivit standardelor internaționale, ar trebui să rămână în competența exclusivă a autorităților electorale sau a instanțelor judecătorești (de exemplu, eligibilitatea candidaților, validarea mandatelor).

Abreviere	Semnificație
CSE	Comisia pentru Situații Excepționale
CNMC	Comisia Națională de Management al Crizelor
CEC	Comisia Electorală Centrală
CEDO	Convenția europeană a drepturilor omului
Curtea (CtEDO)	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
ICCPR	Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice
ODIHR	Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
UE	Uniunea Europeană

Capitolul 1. Analiza cadrului normativ și instituțional privind implicarea CSE în procesele electorale

1.1. Cadrul constituțional și legal al stării excepționale

Constituția Republicii Moldova consacră, în art. 1 alin. (3), caracterul statului de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme. Totodată, art. 6 stabilește principiul separației și colaborării puterilor în stat, iar art. 7 consacră supremația Constituției.

La nivel constituțional, regimul stărilor excepționale este reglementat în special prin:

- **Articolul 66 lit. m)** – Parlamentul declară starea de urgență, de asediu și de război;
- **Articolul 142 (3)** – Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.
- **Articolul 54** – stabilește condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți, impunând respectarea principiilor legalității, proporționalității și caracterului temporar al măsurii.

Articolul 54 alin. (2) prevede expres că restrângerea drepturilor poate avea loc numai dacă este prevăzută de lege, este necesară într-o societate democratică și proporțională cu situația care a determinat-o. **Această normă constituie standardul constituțional fundamental pentru evaluarea oricărei măsuri cu impact asupra drepturilor electorale.**

Principiul excepției controlate

Regimul constituțional al stării de urgență din Republica Moldova, este guvernat de ceea ce doctrina contemporană poate califica drept **principiul excepției controlate**.

Excepția controlată reprezintă regimul juridic în care exercitarea competențelor extraordinare de către autoritățile executive este permisă temporar, în condiții strict determinate de lege, sub imperiul necesității obiective și al proporționalității, fiind supusă unui control democratic și jurisdicțional efectiv.

Din coroborarea dispozițiilor constituționale privind statul de drept și restrângerea drepturilor (art. 1 alin. (3) și art. 54 din Constituție), a prevederilor Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, precum și a standardelor europene referitoare la limitarea drepturilor fundamentale (CEDO, Comisia de la Veneția, Principiile de la Siracusa), **rezultă patru principii directe** care trebuie să guverneze aplicarea măsurilor excepționale, prezentate în continuare:

Caracterul temporar și limitat în timp al excepției controlate

Caracterul temporar al stării de urgență derivă implicit din:

- **Art. 66 m) din Constituție**, care atribuie Parlamentului competența declarării stării de urgență;
- **Legea nr. 212/2004**, care stabilește expres durata determinată a stării de urgență și necesitatea prelungirii prin act formal al Parlamentului³.

Temporaritatea măsurilor excepționale constituie o exigență fundamentală consacrată atât în standardele internaționale, cât și în jurisprudența europeană în materie de drepturi fundamentale. **Principiile de la Siracusa** (1984)⁴ prevăd că orice măsură derogatorie adoptată în situații de urgență trebuie să fie „*limitata în timp și strict necesară situației*”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa privind articolul 15 din **Convenția Europeană a Drepturilor Omului** (derogări în caz de urgență publică), a subliniat că situațiile

³ Modificata prin Legea nr. 248 din 10 iulie 2025 privind managementul situațiilor de criză

⁴ <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

excepționale nu pot justifica restrângeri permanente ale drepturilor fundamentale (a se vedea, inter alia, *Lawless v. Ireland* și *A. and Others v. United Kingdom*). Aceste hotărâri sunt esențiale pentru delimitarea limitelor puterii statului în perioade de criză, aspect care influențează indirect cadrul în care se pot desfășura alegeri libere și corecte.

În cauza *Lawless v. Ireland*, Curtea a subliniat că, **chiar și în condiții de urgență, funcționarea democrației nu poate fi suspendată arbitrar. Orice măsură care afectează drepturile politice trebuie să fie strict necesară, proporțională și supusă controlului judiciar, pentru a preveni utilizarea abuzivă a stării de urgență, inclusiv prin amânarea nejustificată a alegerilor.**

În cauza *Bradshaw și alții împotriva Regatului Unit* din 22 iulie 2025, Curtea a examinat plângeri potrivit cărora, în pofida existenței unor acuzații credibile privind încercări ale Federației Ruse de a influența alegerile democratice din Regatul Unit, inclusiv alegerile generale din 2019, autoritățile nu ar fi instituit un cadru juridic și instituțional adecvat pentru a investiga aceste ingerințe și pentru a proteja procesul electoral. Curtea a subliniat **existența unei obligații pozitive a statelor de a proteja integritatea procesului electoral. Aceasta presupune că autoritățile nu trebuie doar să organizeze desfășurarea votului, ci și să adopte măsuri active pentru a preveni interferențele externe, dezinformarea, atacurile cibernetice sau finanțarea ilegală străină care ar putea distorsiona „libera exprimare a opiniei poporului”.**

Prin raportare la aceste standarde, rezultă că caracterul temporar al măsurilor excepționale nu reprezintă doar o opțiune de politică legislativă, ci o cerință derivată din obligațiile constituționale și internaționale ale statului, menită să garanteze că gestionarea situațiilor de criză nu afectează în mod disproporționat funcționarea procesului democratic și integritatea alegerilor.

Existența unei necesități obiective a excepției controlate

Necesitatea obiectivă rezultă din:

- **Art. 54 alin. (2) din Constituție**, care impune ca restrângerea drepturilor să fie „necesară într-o societate democratică”;
- **Legea nr. 212/2004**, care condiționează instituirea stării de urgență de existența unor circumstanțe extraordinare (pericol grav la adresa securității naționale, ordinii publice etc.);
- **Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză**, care reglementează cadrul legal pentru asigurarea managementului situațiilor de criză⁵.

Standardul necesității este dezvoltat în mod constant de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care aplică testul „**necesității într-o societate democratică**”, implicând:

- *existența unei amenințări reale;*
- *caracterul indispensabil al măsurii;*
- *lipsa unor alternative mai puțin restrictive.*

Comisia de la Veneția a reiterat, în mai multe opinii⁶ privind regimurile excepționale, că declararea stării de urgență nu poate avea loc pentru motive politice sau pentru simple considerente de oportunitate administrativă, ci trebuie să se bazeze exclusiv pe existența unor circumstanțe obiective, grave și demonstrabile care amenință ordinea constituțională sau securitatea publică. În acest sens, Comisia a subliniat constant că utilizarea abuzivă a mecanismelor excepționale riscă să submineze principiile statului de drept și funcționarea instituțiilor democratice.

De exemplu, în **Raportul privind respectarea democrației, drepturilor omului și statului de drept în timpul stărilor de urgență (2020)**⁷, Comisia de la Veneția a accentuat că măsurile excepționale trebuie să fie strict limitate la ceea ce este necesar pentru gestionarea crizei și nu pot fi utilizate pentru a altera

⁵ La data intrării în vigoare a Legii nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză au fost abrogate următoarele prevederi din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război: (a) noțiunea „*stare de urgență*” prevăzută la art. 1; (b) dispozițiile privind starea de urgență prevăzute la capitolul II; și (c) capitolul III al legii.

⁶ [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2020)003-e)

⁷ <https://rm.coe.int/venice-commission-compilation-on-states-of-emergency-ro/16809e85ba>

echilibrul constituțional sau pentru a consolida puterea executivă în mod disproporționat. De asemenea, în opiniile sale privind regimul stării de urgență în **Ungaria (2020)**⁸ și **Georgia (2020)**⁹, Comisia a avertizat că extinderea sau menținerea stării de urgență trebuie să fie justificată prin motive obiective și să fie supusă unui control parlamentar și jurisdicțional efectiv.

În consecință, standardele Comisiei de la Veneția evidențiază că regimurile excepționale trebuie să rămână instrumente juridice strict limitate și controlate, iar utilizarea lor nu poate deveni un mecanism de gestionare a dificultăților politice sau administrative obișnuite.

Proportionalitatea excepției controlate

Principiul proporționalității este consacrat expres în:

- **Art. 54 alin. (4) din Constituție**, care prevede că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o.

Acest principiu presupune:

- adaptarea măsurii la scopul urmărit;
- necesitatea (lipsa unei alternative mai puțin restrictive);
- proporționalitatea în sens strict (echilibru între interesul public și afectarea drepturilor). Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reafirmat în jurisprudența sa că proporționalitatea este un criteriu esențial pentru controlul constituționalității restrângerilor drepturilor.

În context electoral, proporționalitatea devine cu atât mai importantă, deoarece drepturile politice sunt nucleul democrației constituționale.

Menținerea unui control democratic efectiv

Controlul parlamentar derivă direct din:

- **Art. 66 lit. m) din Constituție** – Parlamentul declară starea de urgență;
- Necesitatea aprobării și prelungirii stării de urgență prin vot parlamentar;
- **art. 6 din Constituție** - principiul separației puterilor.

Controlul parlamentar este o garanție împotriva concentrării excesive a puterii în executiv și reprezintă un element definitoriu al constituționalismului democratic. Astfel, Comisia de la Veneția a subliniat în mod constant că, chiar și în situații excepționale, puterea executivă trebuie să rămână supusă controlului legislativ și judiciar.

Constituția nu prevede suspendarea generală a drepturilor electorale. Drepturile politice (art. 38 – dreptul de a alege și de a fi ales) rămân parte a nucleului democratic al ordinii constituționale, iar orice limitare trebuie să fie strict justificată. Acest standard funcționează ca un model normativ de operare în regim de urgență, care obligă autoritatea – în speță Comisia pentru Situații Excepționale – să justifice fiecare măsură adoptată:

Cele patru caracteristici menționate supra, nu sunt simple elemente descriptive, ci constituie

- *criterii constituționale de validitate a regimului excepțional;*
- *standarde de evaluare a legalității măsurilor CSE;*
- *repere pentru analiza impactului asupra proceselor electorale.*

În absența respectării cumulative a acestor patru principii directoare, măsurile adoptate în cadrul stării de urgență riscă să depășească limitele constituționale și să afecteze echilibrul democratic.

⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)039-e)

⁹ <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/d/a/535131.pdf>

1.2. Reglementarea legală a regimurilor excepționale

Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război¹⁰, modificată ulterior prin **Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză**¹¹, reglementează distinct regimul juridic al stării de urgență, al stării de asediu și al stării de război. Prin Legea nr. 248/2025 a fost introdus un cadru normativ mai larg pentru gestionarea situațiilor de criză, fiind definită noțiunea de „situație de criză” și instituit Centrul Național de Management al Crizelor. În acest context, aspectele referitoare la organizarea și desfășurarea alegerilor în situații excepționale rămân reglementate doar tangențial în cele două acte normative (Legea nr. 212/2004 și Legea nr. 248/2025). Aplicarea acestor prevederi în situații concrete de criză se realizează prin hotărârile Parlamentului de declarare a stării de urgență, precum și prin dispozițiile și regulamentele adoptate în temeiul acestor acte normative.

Organizarea proceselor electorale este reglementat de **Codul electoral nr. 325 din 08.12.2022**¹², iar cadrul general privind legalitatea actelor administrative și controlul acestora este stabilit prin **Codul administrativ nr. 116/2018**¹³, după caz, **Legea Nr. 74 din 10-04-2025 cu privire la Curtea Constituțională**¹⁴.

Astfel, interacțiunea dintre aceste regimuri juridice distincte poate genera zone de incertitudine normativă și suprapuneri de competențe, ceea ce creează potențiale vulnerabilități la intersecția cadrului juridic aplicabil situațiilor excepționale și proceselor electorale.

i. Vulnerabilități la intersecția regimurilor juridice

Deși Constituția, Legea nr. 212/2004¹⁵, Codul electoral și Codul administrativ reglementează domenii distincte, intersecția acestora nu este clarificată în mod expres în ceea ce privește procesele electorale. Fiecare dintre aceste acte normative operează într-un registru propriu:

- Constituția stabilește cadrul general al exercitării suveranității și al restrângerii drepturilor,
- Legea 248/2025 stabilește modul de realizare și de coordonare a măsurilor întreprinse de autoritățile în situații de criză pentru protejarea populației, ordinii publice și altor domenii ale securității naționale.
- Legea nr. 212/2004 reglementa în anul 2023 competențele excepționale ale autorităților executive,
- Codul electoral instituie regulile specifice organizării alegerilor, iar
- Codul administrativ și Legea nr. 74 din 10.04.2025 cu privire la Curtea Constituțională, oferă mecanismele de control al actelor administrative.

Cu toate acestea, în situația în care aceste regimuri juridice se suprapun - respectiv atunci când alegerile sunt organizate într-un context de stare de urgență - nu există o normă de articulare care să stabilească expres:

- *întinderea competențelor CSE (actualmente CNMC) în materie cu potențial electoral;*
- *limitele temporale ale intervențiilor;*
- *condițiile stricte de necesitate obiectivă;*
- *aplicarea testului de proporționalitate;*
- *mecanismele consolidate de control democratic și jurisdicțional.*

Experiența Alegerilor Locale Generale din 5 (19) noiembrie 2023 a demonstrat că această cadru normativ generează o zonă de incertitudine juridică, în care competențele excepționale ale executivului pot intersecta, direct sau indirect, domeniul organizării și desfășurării alegerilor. Or, potrivit standardelor Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, cadrul electoral trebuie să fie caracterizat prin stabilitate, previzibilitate și protecție sporită împotriva ingerințelor arbitrare.

¹⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120832&lang=ro

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=150247&lang=ro

¹² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143253&lang=ro

¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122610&lang=ro

¹⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148069&lang=ro

¹⁵ După modificarea Legii nr. 212/2004, aceste aspecte sunt reglementate de Legea nr. 248/2025

ii. Absența delimitării exprese a competențelor CSE în materie electorală

Legea nr. 212/2004 conferea CSE competențe largi, formulate în termeni generali, pentru gestionarea situațiilor excepționale. De asemenea, legea nu conținea o delimitare explicită privind intervenția în procesele electorale și nu stabilea limite clare în raport cu atribuțiile Comisiei Electorale Centrale.

Comisia de la Veneția, în Codul bunelor practici în materie electorală, subliniază că administrarea alegerilor trebuie să fie realizată de autorități electorale independente și că orice ingerință a executivului trebuie să fie strict limitată și clar reglementată. Lipsa unei delimitări exprese poate crea riscul unei interferențe indirecte a executivului în sfera competențelor organelor electorale.

În acest context, ar fi justificată examinarea de către Parlament a unei revizuirii a Codul electoral, prin includerea unui **capitol distinct privind organizarea și desfășurarea alegerilor în condițiile stării excepționale** (pentru alegeri parlamentare, prezidențiale, locale și regionale).

iii. Incertitudini privind desfășurarea alegerilor în stare de urgență

Legea nr. 212/2004 prevedea că alegerile nu puteau fi organizate în perioada stării de urgență, însă cadrul normativ nu clarifica în mod exhaustiv situațiile în care starea de urgență intervenea în perioada preelectorală sau în timpul campaniei.

Această ambiguitate genera dificultăți practice privind:

- *continuitatea calendarului electoral;*
- *validitatea actelor deja realizate;*
- *competența de a decide amânarea sau reluarea procesului.*

OSCE/ODIHR a reiterat în mod constant că stabilitatea cadrului electoral este un element esențial al integrității procesului. Modificările sau intervențiile în perioadele electorale trebuie să fie previzibile și reglementate anterior, pentru a evita percepția de manipulare sau tratament diferențiat.

iv. Insuficiența garanțiilor procedurale

În contextul măsurilor excepționale, persoanele sau entitățile afectate de dispozițiile CSE aveau dreptul de a recurge la contencios administrativ, potrivit Codului administrativ nr. 116/2018. În acest context, trebuie să se țină cont de faptul că, în materie electorală, timpul este un factor determinant.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, în domeniul drepturilor electorale garantate de **articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului**, existența unui **remediu efectiv** presupune nu doar accesul formal la o instanță, ci și soluționarea cauzei într-un termen compatibil cu calendarul electoral.

În cauza *Namat Aliyev v. Azerbaijan*¹⁶, Curtea a subliniat că statele nu au doar obligația de a organiza alegeri, ci și responsabilitatea de a institui un mecanism eficient pentru examinarea plângerilor electorale. În acest context, atunci când există indicii credibile privind fraude sau nereguli electorale, autoritățile statului au obligația de a efectua investigații reale și efective; în absența unor asemenea mecanisme, garanțiile prevăzute de articolul 3 din Protocolul nr. 1 riscă să devină pur formale, iar dreptul la alegeri libere – iluzoriu.

În lipsa unor proceduri accelerate specifice pentru contestarea dispozițiilor CSE cu impact electoral, există riscul ca remediu să devină iluzoriu.

v. Lipsa unui mecanism consolidat de control parlamentar și jurisdicțional accelerat

Deși Parlamentul declară și poate prelungi starea de urgență, controlul asupra actelor concrete adoptate de CSE era mai puțin structurat.

Comisia de la Veneția a subliniat, în multiple opinii privind regimurile excepționale, că menținerea controlului democratic efectiv asupra executivului este o condiție indispensabilă a constituționalității măsurilor de urgență.

¹⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-98187%22%5D%7D>

În același sens, Principiile de la Siracusa prevăd că măsurile derogatorii trebuie să fie supuse controlului parlamentar și jurisdicțional independent. Ambiguitatea normativă la intersecția regimurilor juridice poate produce efecte cumulative asupra procesului electoral.

vi. **Riscuri pentru integritatea procesului electoral (egalitatea de șanse, securitatea juridică și încrederea publică)**

Orice intervenție normativă sau administrativă aplicată în mod diferențiat în context electoral poate afecta percepția de neutralitate și imparțialitate a procesului electoral. În asemenea situații, există riscul afectării egalității de șanse între competitori, întrucât anumite măsuri, chiar dacă sunt adoptate într-un context excepțional sau cu intenția de a proteja ordinea constituțională, pot produce efecte inegale asupra actorilor politici implicați în competiția electorală.

În același timp, asemenea intervenții pot genera probleme din perspectiva **securității raporturilor juridice**, principiu fundamental recunoscut atât în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și în doctrina constituțională europeană. Acest principiu presupune existența unor norme clare, previzibile și accesibile, care să permită tuturor actorilor implicați să anticipeze consecințele juridice ale acțiunilor lor. Lipsa unor reguli explicite privind interacțiunea sau delimitarea diferitelor regimuri juridice aplicabile în perioada electorală poate conduce la incertitudine juridică și la interpretări divergente ale cadrului normativ.

În consecință, astfel de situații pot afecta **încrederea publică în integritatea procesului electoral**, care constituie o condiție esențială pentru funcționarea unei democrații autentice. Standardele internaționale, inclusiv recomandările și rapoartele OSCE/ODIHR, subliniază constant că **transparența, claritatea normativă și aplicarea uniformă a regulilor** sunt factori determinanți pentru legitimitatea procesului electoral și pentru menținerea încrederii cetățenilor în corectitudinea și echitatea alegerilor.

Problema identificată nu constă în existența competențelor excepționale ca atare, ci în **lipsa unei reglementări explicite a limitelor și a mecanismelor de control** atunci când aceste competențe intersectează domeniul electoral.

În lipsa unor clarificări legislative, se creează o **zonă de vulnerabilitate sistemică**, în care principiile constituționale ale excepției controlate - **temporaritate, necesitate, proporționalitate și control democratic** - riscă să fie aplicate fără repere suficiente în raport cu specificul procesului electoral.

Această problematică a fost reflectată și în rapoartele de monitorizare ale misiunilor de observare a alegerilor, care au semnalat riscuri legate de impactul unor măsuri excepționale asupra competiției electorale și asupra percepției publice privind corectitudinea procesului electoral. În special, Raportul Misiunii de Observare Promo-LEX a Alegerilor Locale Generale din 5 (19) noiembrie 2023¹⁷ și Raportul Misiunii Internaționale de Observare a Alegerilor în Republica Moldova¹⁸ evidențiază importanța existenței unui cadru normativ clar și previzibil, care să asigure respectarea principiilor egalității de șanse, securității juridice și integrității procesului electoral.

1.3. Ierarhia normelor și natura juridică a actelor CSE

Analiza limitelor intervențiilor pe care Comisia pentru Situații Excepționale le-a avut în alegerile locale generale din 2023, trebuie să pornească de la principiul fundamental al legalității și de la structura ierarhică a ordinii juridice.

Într-un stat de drept, validitatea și aplicabilitatea oricărui act administrativ sunt condiționate de conformitatea acestuia cu normele cu forță juridică superioară. Ordinea juridică a Republicii Moldova este organizată pe o structură verticală, în care fiecare nivel normativ își derivă legitimitatea din conformitatea cu nivelul superior. În acest cadru, Constituția ocupă poziția supremă, stabilind atât arhitectura instituțională a statului, cât și garanțiile drepturilor fundamentale, inclusiv drepturile politice (art. 38) și condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi (art. 54).

¹⁷ https://promolex.md/wp-content/uploads/2024/02/Raport-final_MO-Promo-LEX_ALG-2023.pdf

¹⁸ <https://soros.md/wp-content/uploads/2024/02/ROM-ENEMO-EOM-Moldova-2023-Local-Elections.pdf>

Legile organice și legile ordinare - inclusiv Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război - detaliază cadrul constituțional și definesc competențele autorităților în situații excepționale. Legile specializate, precum Codul electoral nr. 325/2022 și Codul administrativ nr. 116/2018, reglementează domenii distincte: organizarea proceselor electorale, respectiv regimul actului administrativ și controlul jurisdicțional al acestuia.

Dispozițiile CSE, adoptate în temeiul Legii nr. 212/2004, reprezentau acte administrative cu caracter normativ sau individual, aplicabile temporar pe durata stării de urgență. Acestea nu puteau modifica sau suspenda dispoziții legale decât în măsura și în limitele expres prevăzute de legea specială și cu respectarea Constituției.

Din această perspectivă, analiza impactului actelor CSE asupra proceselor electorale nu poate fi realizată izolat, ci trebuie plasată în contextul ierarhiei normelor și al delimitării competențelor constituționale. În mod particular, competențele CSE nu pot afecta esența drepturilor politice și nici nu pot substitui atribuțiile exclusive ale autorităților electorale prevăzute de Codul electoral.

Ierarhia juridică dintre principalele instrumente normative relevante la intersecția dintre regimul excepțional și procesele electorale

Rang normativ	Instrument	Efect tipic	Relevanță pentru alegeri (exemple)	Observații de legalitate
Constituție	Constituția RM	Stabilirea principiilor fundamentale și a drepturilor politice	Art. 38 (drepturi electorale); art. 54 (restrângerea drepturilor); art. 66 lit. m) (starea de urgență)	Standard suprem de control al constituționalității
Lege organică/lege	Legea nr. 212/2004	Reglementarea regimului excepțional și a competențelor CSE	Măsuri ce pot afecta indirect campania, organizarea sau condițiile de participare	Exigențe de claritate, necesitate și proporționalitate
Cod	Cod electoral nr. 325/2022	Reguli privind organizarea și desfășurarea alegerilor	Calendar electoral, proceduri, contestații, competențe CEC	Stabilitate și previzibilitate normativă
Cod	Cod administrativ nr. 116/2018	Regimul actului administrativ și al controlului jurisdicțional	Contestarea dispozițiilor CSE	Stabilitate și previzibilitate normativă
HG / acte guvernamentale	HG nr. 276/2025	Stabilirea politicilor și angajamentelor de reformă	Măsuri de consolidare a instituțiilor democratice	Implementare și monitorizare
Acte administrative (CSE)	Dispoziții CSE	Măsuri excepționale cu aplicare temporară	Posibil impact direct sau indirect asupra procesului electoral	Obligația indicării temeiului legal, limitare în timp, control jurisdicțional

Această structură evidențiază un element esențial: dispozițiile CSE nu puteau prevala asupra legii și cu atât mai puțin asupra Constituției. În context electoral, această observație capătă o relevanță sporită, întrucât stabilitatea cadrului legal și previzibilitatea regulilor constituie standarde fundamentale consacrate de Comisia de la Veneția și reiterate constant de OSCE/ODIHR.

Prin urmare, orice intervenție a CSE care produce efecte asupra procesului electoral trebuie analizată din perspectiva:

- conformității cu Constituția;
- respectării limitelor stabilite de Legea nr. 212/2004;
- compatibilității cu Codul electoral;
- posibilității unui control jurisdicțional efectiv și rapid.

Această abordare permite evaluarea juridică a măsurilor excepționale fără a relativiza ordinea constituțională și fără a afecta echilibrul dintre gestionarea crizelor și protecția procesului democratic.

1.4. Baza legală și arhitectura instituțională a CSE

Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război constituia temeiul principal al activității CSE. Prin **Legea nr. 248 din 10 iulie 2025 privind managementul situațiilor de criză**¹⁹, intrată în vigoare la 1 septembrie 2025, a fost abrogat Capitolul III din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, care reglementa organizarea și funcționarea Comisiei pentru Situații Excepționale.

Potrivit art. 22 din lege, pe durata stării de urgență se instituia Comisia pentru Situații Excepționale, care coordona activitatea autorităților publice.

Art. 22 alin. (2) din Legea nr. 212/2004 prevedea: „În perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale emite dispoziții obligatorii pentru executare de către autoritățile administrației publice centrale și locale, agenții economici, instituții și cetățeni.”

Art. 22 alin. (1) din Legea nr. 212/2004 abilita Comisia cu dreptul de a emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate. De asemenea, Comisia controla activitatea comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației publice locale și putea adopta măsuri pentru asigurarea acestora cu forțele și mijloacele necesare.

În același timp, legea acorda Comisiei o serie de competențe cu impact potențial asupra vieții publice, inclusiv dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă, coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind informarea populației despre situația excepțională și măsurile adoptate de autorități, precum și posibilitatea de a dispune măsuri administrative precum sistarea temporară a livrării unor servicii, limitarea comercializării băuturilor alcoolice sau stabilirea unor regimuri speciale în anumite domenii de activitate.

Cu toate acestea, actul normativ **nu stabilea în mod explicit competențe ale Comisiei pentru Situații Excepționale în materie electorală**. În practică, anumite intervenții care au avut impact asupra procesului electoral au fost justificate prin interpretarea extensivă a acestei clauze generale referitoare la exercitarea „*altor atribuții necesare*”.

În contextul proceselor electorale, această lipsă de reglementare explicită a generat o zonă de ambiguitate normativă, întrucât nu erau stabilite în mod clar limitele, condițiile și mecanismele de control ale intervenției unei autorități executive cu competențe excepționale într-un domeniu care, în mod tradițional, este reglementat prin legislația electorală specială și administrat de autorități electorale independente.

1.5. Impact electoral potențial al competențelor CSE

Întrucât alegerile reprezintă un proces complex, dependent de exercitarea libertății de exprimare, a libertății de întrunire, a accesului la informație, de funcționarea mecanismelor administrative și de respectarea egalității de șanse între competitori, orice intervenție a autorităților executive în aceste domenii poate avea implicații electorale semnificative. Astfel, deși Legea nr. 212/2004 nu atribuia în mod expres Comisiei pentru Situații Excepționale competențe în domeniul electoral, **natura extinsă a**

¹⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=150247&lang=ro

atribuțiilor acesteia în perioadele de stare de urgență a generat, în practică, efecte directe și indirecte asupra procesului electoral.

Ordine publică și libertatea întrunirilor

Art. 22 c) din Legea nr. 212/2004, (în redacția anului 2023), permiteau instituirea unor regimuri speciale privind circulația persoanelor, desfășurarea adunărilor publice și alte activități. În context electoral, libertatea întrunirilor este esențială pentru desfășurarea campaniei. Mitingurile, întâlnirile cu alegătorii și alte activități publice constituie mijloace fundamentale de exprimare politică.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (art. 11 CEDO), restrângerea libertății de întrunire trebuie să fie necesară și proporțională. În context electoral, Curtea a acordat o protecție sporită discursului politic și activităților de campanie. Comisia de la Veneția a subliniat că limitările adunărilor electorale în perioade excepționale trebuie să fie strict justificate și aplicate nediscriminatoriu.

Logistică electorală și servicii publice

Art. 22 din Legea nr. 212/2004 (în redacția anului 2023), permitea CSE să adopte măsuri privind funcționarea autorităților publice locale, accesul la servicii, regimul instituțiilor publice sau circulația în anumite zone. În context electoral, aceste măsuri pot influența:

- organizarea secțiilor de votare;
- accesul alegătorilor la vot;
- distribuirea materialelor electorale;
- funcționarea autorităților electorale locale.

OSCE/ODIHR subliniază constant că accesul egal și neîngrădit la procesul de vot este un element central al integrității electorale. Orice măsură administrativă care produce efecte diferențiate între regiuni sau grupuri de alegători poate ridica probleme de egalitate.

În acest context, formularea prevăzută la articolul 31 lit. d) din Legea nr. 248 din 10 iulie 2025 privind managementul situațiilor de criză, potrivit căreia autoritățile **și instituțiile publice pot fi împuternicite să suspende organizarea proceselor electorale de toate tipurile, inclusiv a referendumurilor republicane și locale**, ridică anumite riscuri de ambiguitate normativă. Norma nu precizează în mod explicit care sunt autoritățile competente să dispună o asemenea măsură, în ce condiții poate fi aplicată suspendarea proceselor electorale și care sunt limitele temporale și garanțiile procedurale aferente. În lipsa unor asemenea clarificări, există riscul unei interpretări extensive a competențelor executive într-un domeniu care, în mod tradițional, este reglementat prin legislația electorală specială și administrat de autorități electorale independente.

Mass-media și accesul la informare

Libertatea de exprimare și pluralismul mass-media sunt elemente centrale ale procesului electoral. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că accesul echitabil la mass-media și la informații politice este o condiție a alegerilor libere.

Măsurile adoptate de CSE privind suspendarea sau limitarea activității unor instituții media, restricționarea anumitor conținuturi sau reglementarea spațiului informațional cel mai probabil au influențat indirect competiția electorală²⁰. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reiterat că discursul politic beneficiază de cel mai înalt nivel de protecție în cadrul art. 10 CEDO.

În acest context, intervențiile respective pot genera preocupări legitime privind menținerea pluralismului mediatic și evitarea percepției unei intervenții a puterii executive în desfășurarea dezbaterii politice.

²⁰ https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.91_30.10.2023_1.pdf

Eligibilitate și competiție electorală – „zona roșie”

Această categorie a reprezentat domeniul cu cel mai ridicat risc constituțional în alegerile din 2023.

Potrivit standardelor internaționale, aspecte precum eligibilitatea candidaților, validarea listelor de candidați, anularea înregistrării sau orice alte măsuri care afectează direct participarea la alegeri țin de competența exclusivă a organelor electorale independente și a instanțelor de judecată.

Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția prevede că:

- deciziile privind eligibilitatea trebuie adoptate de o autoritate imparțială;
- trebuie să existe posibilitatea unui control jurisdicțional efectiv;
- intervenția executivului în procesul de validare a candidaturilor este incompatibilă cu principiul alegerilor libere.

În acest sens, orice măsură adoptată de CSE care a produs efect directe asupra participării la alegeri trebuie analizată ca fiind situată într-o „zonă roșie” constituțională - adică un domeniu în care competența executivului trebuie fie exclusă, fie strict limitată și supusă unui control imediat.

În consecință, orice intervenție a unei autorități executive în acest domeniu trebuie analizată cu maximă prudență constituțională, întrucât poate afecta esența dreptului de a fi ales și echilibrul competiției politice. Această exigență devine cu atât mai relevantă în contextul competențelor Comisiei pentru Situații Excepționale, care, deși concepute pentru gestionarea situațiilor de criză, au intersectat în cadrul alegerilor locale generale din 2023 domenii esențiale pentru desfășurarea procesului electoral.

Astfel, în cadrul alegerilor locale generale din 2023, CSE a adoptat dispoziții cu impact asupra mediului informațional²¹ și asupra participării unor actori politici²², în contextul unor măsuri justificate prin considerente de securitate națională și ordine publică. Unele dintre aceste măsuri au produs efecte directe asupra competiției electorale, inclusiv prin:

- influențarea condițiilor de participare a unor candidați sau formațiuni politice;
- afectarea accesului la mijloace de informare și comunicare politică;
- modificarea contextului de campanie în anumite unități administrativ-teritoriale.

Deși măsurile au fost adoptate într-un context excepțional, ele au generat dezbateri privind delimitarea competențelor între autoritățile executive și autoritățile electorale, precum și privind caracterul efectiv al căilor de atac disponibile. În special, s-a ridicat problema dacă mecanismele de contestare existente au fost suficient de rapide pentru a oferi un remediu efectiv înainte de producerea efectelor electorale ireversibile.

Această experiență relevă faptul că, în lipsa unei reglementări explicite a limitelor intervenției CSE în domeniul electoral și a unor garanții procedurale consolidate, competențele excepționale au produs efecte cumulative asupra:

- egalității de șanse între competitori;
- pluralismului politic;
- securității juridice a participanților la procesul electoral;
- încrederii publice în corectitudinea alegerilor.

Astfel, problema identificată nu privește oportunitatea gestionării situațiilor excepționale, ci necesitatea integrării unor garanții clare atunci când aceste măsuri intersectează domeniul electoral - un domeniu care, potrivit standardelor Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, beneficiază de o protecție normativă sporită datorită rolului său central în ordinea constituțională democratică.

²¹ https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.91_30.10.2023_1.pdf

²² https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.86_04.10.2023.pdf

1.6. Organizarea alegerilor în stare de urgență: reguli vs. practică

Art. 4 (2) al Legii Nr. 212/2004, pana la modificare prevedea că „În perioada stării de urgență, de asediu sau de război nu se admite desfășurarea alegerilor, cu excepția cazului în care acest fapt este permis în temeiul hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război.”

Stabilirea datei alegerilor constituie o competență expres prevăzută de Constituție, atribuită unor autorități clar determinate prin normele constituționale și electorale. Această distribuție a competențelor are o semnificație fundamentală: decizia privind organizarea sau modificarea datei alegerilor ține de ordinea constituțională și de exercitarea suveranității populare, neputând fi asimilată unor atribuții de natură executivă în gestionarea situațiilor de criză.

Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență nu abilita în mod explicit Comisia pentru Situații Excepționale să adopte măsuri care ar putea influența condițiile de participare a candidaților sau formațiunilor politice ori care ar afecta accesul la mijloacele de informare și comunicare politică. Deși CSE putea adopta măsuri cu caracter organizatoric, administrativ sau de ordine publică, în absența unei dispoziții legale exprese, aceasta nu putea interveni în procesul electoral în domenii rezervate, prin Constituție și legislația electorală, autorităților electorale independente și instanțelor de judecată.

Cu toate acestea, în practică, măsurile adoptate de CSE au influențat condițiile concrete în care se desfășoară alegerile. Astfel, anumite dispoziții ale CSE privind restricțiile de circulație, desfășurarea adunărilor publice, funcționarea autorităților locale sau accesul la mass-media au modificat substanțial mediul electoral. Această situație a generat o tensiune normativă între trei principii fundamentale:

Principiul continuității democratice

Alegerile reprezintă mecanismul prin care se asigură reînnoirea legitimă a autorităților publice. În doctrină și în jurisprudența constituțională comparată, continuitatea ciclurilor electorale este considerată o condiție a stabilității democratice.

Comisia de la Veneția a subliniat că amânarea alegerilor trebuie să fie o măsură excepțională²³, strict justificată și reglementată clar, pentru a evita riscul prelungirii nejustificate a mandatelor.

Necesitatea gestionării crizelor

În același timp, statul are obligația pozitivă de a proteja securitatea națională, ordinea publică și siguranța cetățenilor. În anumite situații obiective (conflict armat, calamitate majoră, criză sistemică), organizarea alegerilor poate deveni dificilă sau chiar imposibilă în condiții normale.

Standardele internaționale (inclusiv art. 15 CEDO și Principiile de la Siracusa²⁴) recunosc posibilitatea adoptării unor măsuri derogatorii, însă acestea trebuie să fie strict necesare și proporționale.

Protecția suveranității populare

Articolul 2 din Constituție consacră suveranitatea poporului, exercitată prin organele reprezentative și prin referendum. Alegerile constituie expresia directă a acestei suveranități.

Orice ingerință în procesul electoral trebuie analizată prin prisma protecției acestui principiu fundamental. Prelungirea mandatului autorităților fără un scrutin organizat în termene rezonabile poate ridica probleme serioase de legitimitate democratică.

²³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI\(2020\)652017_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI(2020)652017_EN.pdf)

²⁴ <https://www.ici.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

Capitolul 2. Evaluarea practicilor recente și implicațiile asupra alegerilor

Experiența alegerilor locale generale din 2023 constituie un studiu de caz relevant pentru analiza intersecției dintre competențele Comisiei pentru Situații Excepționale și procesul electoral, în contextul în care Republica Moldova se afla, la acea dată, într-un regim juridic excepțional prelungit, determinat de considerente de securitate regională și stabilitate internă. Prezentul capitol analizează metodologia de inventariere a acestor intervenții, tipologia măsurilor identificate și riscurile normative asociate.

2.1. Metodă de inventariere a intervențiilor CSE

Pentru a evita o analiză abstractă sau selectivă, au fost incluse în analiză dispozițiile CSE care au îndeplinit cel puțin unul dintre următoarele criterii:

a) Efect asupra participanților la scrutin

- măsuri care au influențat capacitatea candidaților sau partidelor de a participa la competiție;
- restricții cu impact asupra eligibilității sau activității politice.

b) Efect asupra calendarului electoral

- dispoziții care au afectat perioadele de campanie;
- măsuri cu impact asupra termenelor administrative relevante pentru scrutin.

c) Efect asupra libertăților fundamentale relevante pentru alegeri

- libertatea de întrunire (mitinguri, evenimente electorale);
- libertatea de exprimare;
- accesul la informație și mass-media.

d) Efect asupra administrării scrutinului

- coordonarea autorităților locale;
- reglementarea accesului la instituții publice;
- măsuri privind ordinea publică în proximitatea secțiilor de votare.

Această metodologie permite delimitarea intervențiilor cu potențial impact electoral, fără a extinde artificial sfera analizei.

2.2. Inventar de cazuri: intervențiile CSE în alegerile locale generale 2023

Legea nr. 212/2004 (art. 22), dar și Hotărârile Parlamentului nr. 41/2022²⁵ și 274/2023²⁶, nu abilitază în mod expres Comisia cu dreptul de a interveni în restricționarea dreptului de a fi ales.

La 17 martie 2020, prin Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004²⁷, Parlamentul Republicii Moldova a operat o serie de modificări care au extins în mod semnificativ competențele Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE). Una dintre cele mai relevante intervenții legislative a constat în modificarea articolului 4 al legii, prin eliminarea interdicției exprese privind „**adoptarea, modificarea sau abrogarea legilor organice și a legislației electorale**” în perioada stării de urgență.

Această interdicție funcționa ca o garanție normativă importantă pentru protejarea stabilității cadrului electoral și pentru prevenirea ingerințelor executive în regulile fundamentale ale competiției politice. Eliminarea acestei limitări a vulnerabilizat protecția juridică a proceselor electorale, deschizând posibilitatea ca măsuri adoptate în regim de urgență să aibă un impact direct sau indirect asupra cadrului electoral sau asupra condițiilor de desfășurare a competiției politice. Deși aceste modificări au fost adoptate în contextul declanșării pandemiei COVID-19 și al necesității de a reacționa rapid la o situație de

²⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130079&lang=ro

²⁶ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139210&lang=ro

²⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120815&lang=ro

criză sanitară fără precedent, extinderea competențelor executive în domenii sensibile pentru funcționarea democrației nu a fost însoțită de mecanisme suplimentare de control sau de garanții procedurale consolidate. În același timp, legea de modificare a introdus o serie de formulări cu caracter deschis care au extins substanțial sfera măsurilor ce pot fi adoptate în perioada stării de urgență.

Extinderea competențelor CSE prin modificările Legii nr. 212/2004 (Legea nr. 54/2020)

Articol modificat	Reglementare inițială	Modificarea introdusă prin Legea 54/2020	Efect juridic	Implicații potențiale pentru procesele electorale
Art. 4 – Limitele exercitării puterii în stare de urgență	Legea conținea o interdicție expresă privind „adoptarea, modificarea sau abrogarea legilor organice și a legislației electorale” în perioada stării de urgență	Eliminarea acestei interdicții prin Legea nr. 54/2020	Reducerea garanțiilor legale privind stabilitatea cadrului normativ electoral	Creează posibilitatea modificării indirecte sau influențării cadrului electoral în perioada stării de urgență
Art. 20 – Măsurile aplicabile pe durata stării de urgență	Lista măsurilor aplicabile avea caracter exhaustiv, fiind limitată la acțiunile expres prevăzute de lege	Introducerea sintagmei „aplicarea altor măsuri necesare”	Extinderea deschisă a tipurilor de măsuri care pot fi adoptate în stare de urgență	Au permis adoptarea unor măsuri cu impact indirect asupra procesului electoral (restricții privind adunările, activități publice, libertate de exprimare etc.)
Art. 22 – Atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale	Competențele CSE erau definite printr-o listă de atribuții stabilite de lege	Introducerea formulei „exercită alte atribuții necesare”	Lărgirea competențelor CSE printr-o clauză generală de competență	Au permis adoptarea unor decizii cu impact asupra campaniei electorale, accesului la resurse publice sau altor elemente ale competiției politice
Efect sistemic al modificărilor	Competențele executive erau relativ clar delimitate și limitative	Introducerea unor formulări deschise și flexibile	Creșterea discreției administrative a executivului în regim excepțional	Necesitatea unor garanții suplimentare de legalitate, proporționalitate și control democratic pentru a proteja integritatea procesului electoral

Aceste modificări au diminuat caracterul limitativ al competențelor prevăzute de lege și au introdus un grad sporit de discreție administrativă în exercitarea puterilor executive în regim excepțional. În absența unor delimitări clare a limitelor în care astfel de măsuri pot interveni, precum și a unor referințe explicite la protecția drepturilor electorale, cadrul normativ a creat premisele juridice pentru ca Dispozițiile adoptate de CSE să intersecteze, direct sau indirect, procesul electoral.

Rațiunea conferirii unor competențe sporite Comisiei pentru Situații Excepționale a fost aceea de a permite executivului să pună în aplicare, cu promptitudine, măsuri necesare pentru gestionarea riscurilor și amenințărilor **care au determinat instituirea stării de urgență**. În mod legitim, asemenea competențe sunt concepute pentru a asigura reacția rapidă a statului în situații de criză și pentru a coordona intervenția autorităților publice în domenii precum securitatea publică, funcționarea instituțiilor sau protecția infrastructurilor critice. Totuși, atunci când aceste atribuții sunt exercitate într-un context electoral, ele pot genera precedente de implicare a executivului în domenii care, în mod normal, țin de competența autorităților electorale independente și de cadrul legal stabilit de Parlament.

Chiar dacă astfel de intervenții pot fi motivate prin considerente de securitate sau de ordine publică, ele pot crea percepția unei influențe asupra procesului electoral și pot ridica întrebări privind neutralitatea instituțională și legalitatea unor decizii cu impact asupra competiției politice.

În acest context, trebuie avut în vedere că Comisia pentru Situații Excepționale era formată, în mare parte, din membri ai Guvernului și din conducători ai unor autorități executive, care, în mod inerent, erau asociați cu majoritatea politică aflată la guvernare. Această configurație instituțională a ridicat semne de întrebare privind aparența de imparțialitate atunci când deciziile adoptate de CSE aveau potențialul de a influența condițiile desfășurării alegerilor sau poziția competitivă a unor participanți la scrutin.

În doctrina dreptului constituțional, asemenea formulări normative cu caracter deschis sunt adesea descrise drept „**clauze generale de urgență**”. Deși acestea pot facilita reacția rapidă a statului în situații de criză, **ele extind inevitabil marja de discreție a autorităților executive și, în absența unor delimitări precise și a unor mecanisme eficiente de control, pot genera riscuri pentru principiul legalității și pentru echilibrul dintre puterile statului.**

În context electoral, aceste riscuri sunt cu atât mai sensibile, deoarece standardele europene – inclusiv cele formulate de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR – subliniază că regulile care pot influența procesul electoral trebuie să fie clare, previzibile și limitative.

Potrivit standardelor europene privind gestionarea situațiilor de urgență, extinderea competențelor executive trebuie să fie însoțită de garanții efective de legalitate, proporționalitate și control democratic. În lipsa unor astfel de mecanisme de echilibrare, măsurile adoptate în regim excepțional pot afecta integritatea procesului electoral și echilibrul instituțional dintre puterile statului.

2.3. Inventarul dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale cu impact asupra procesului electoral (2022-2023)

Nr. dispoziție / Data	Conținut esențial	Impact asupra procesului electoral	Observații legislative (temei legal)
54/16.12.2022 ²⁸ 91/30.10.2023 ²⁹	Suspendarea (prin derogare de la art. 84, alin. (10) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova și Capitolul XXII3 din Codul de procedură civilă nr. 225/2003) a licențelor TV pentru mai multe posturi de televiziune	Reduce pluralismul mediatic afectând percepția de echitate și transparență a competiției electorale.	Art. 5 (2) Legea 212/2004 restricțiile trebuie să fie proporționale (art.54 Constituție).
86/04.10.2023 ³⁰	Restricții de a candida pt. membrii organelor de conducere și persoanele cu funcții electiv din cadrul partidelor declarate neconstituționale.	Incertitudinea juridică și riscul afectării egalității de șanse, prin introducerea unor restricții de a candida	Inițiativă fără bază constituțională clară, cu risc sa afecteze valorile constituționale (art.38 din Constituție)

²⁸ <https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/12/Dispozitia-Comisiei-pentru-Situatii-Excepționale-nr.-54-din-16.12.2022.pdf>

²⁹ https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.91_30.10.2023_1.pdf

³⁰ https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.86_04.10.2023.pdf

Nr. dispoziție / Data	Conținut esențial	Impact asupra procesului electoral	Observații legislative (temei legal)
		printr-un act executiv excepțional.	
92/03.11.2023 ³¹	Anularea înregistrării candidaților Partidului Politic „Șansă” (radierea a 8605 de candidați)	Excluderea unui competitor politic și modificarea structurii competiției electorale înaintea scrutinului.	Inițiativă fără bază constituțională clară, cu risc să afecteze valorile constituționale (art. 16 și 38 din Constituție)

Potrivit rapoartelor mai multor misiuni de observare a alegerilor, procesul electoral a fost afectat de cele patru intervenții ale CSE privind înregistrarea candidaților și suspendare a licențelor TV pentru mai multe posturi de televiziune. Absența unor pârgii de control eficiente, corelată cu mandatul extins al Comisiei, a generat preocupări majore.

Cu două zile înainte de desfășurarea alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023, Comisia pentru Situații Excepționale (CSE) a emis **Dispoziția nr. 92 din 3 noiembrie 2023**, prin care a dispus anularea înregistrării Partidului Politic „Șansă” și radierea tuturor celor 8.605 de candidați desemnați de această formațiune pentru funcțiile de primar și consilier local pe întreg teritoriul țării. Decizia a fost adoptată în baza unui raport prezentat de Serviciul de Informații și Securitate (SIS), care indica existența unor scheme de finanțare externă asociate Federației Ruse și implicarea unor persoane afiliate grupului condus de Ilan Șor în susținerea activităților politice ale formațiunii.

Prin amploarea și consecințele sale juridice, **Dispoziția nr. 92 din 3 noiembrie 2023 a reprezentat cea mai semnificativă intervenție a Comisiei pentru Situații Excepționale în procesul electoral aferent alegerilor locale generale din 2023**, întrucât a produs efecte directe asupra structurii competiției electorale și asupra participanților la scrutin, prin eliminarea integrală din cursa electorală a unui competitor politic și a tuturor candidaților desemnați de acesta.

Autoritățile au justificat măsura prin existența unei amenințări semnificative la adresa integrității procesului electoral, a principiilor democratice și a securității statului, argumentând necesitatea unei intervenții imediate în contextul stării de urgență. Cu toate acestea, potrivit evaluărilor unor organizații internaționale de observare electorală, inclusiv ENEMO³², decizia de anulare a înregistrării candidaților ar fi trebuit, în mod obișnuit, să fie adoptată de organele electorale competente, în conformitate cu procedurile prevăzute de legislația electorală, asigurând totodată posibilitatea unui recurs efectiv și în timp util. În plus, examinarea în instanță a mai multor cazuri individuale ale candidaților, unele dintre ele desfășurându-se chiar după ziua alegerilor, a generat un anumit grad de incertitudine juridică atât pentru concurenții electorali, cât și pentru alegători, afectând percepția de previzibilitate și stabilitate a cadrului electoral.

2.4. Analiza de risc normativ - inegalitate de șanse, impredictibilitate, afectarea drepturilor electorale

Un prim element de risc normativ rezultă din modificările operate asupra Codului electoral într-un interval foarte scurt înaintea scrutinului. La 4 octombrie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în regim de urgență **Legea nr. 280 pentru modificarea Codului electoral**³³, prin care au fost introduse restricții privind exercitarea dreptului de a fi ales, inclusiv prin modificarea articolului 16 al Codului electoral.

Adoptarea acestor modificări în proximitatea alegerilor a generat dezbateri privind compatibilitatea lor cu **principiul stabilității legislației electorale**, consacrat în standardele internaționale și reiterat constant de **Comisia de la Veneția**, potrivit căruia regulile fundamentale ale procesului electoral nu ar trebui modificate cu mai puțin de un an înaintea scrutinului. Introducerea unor limitări privind eligibilitatea candidaților în perioada preelectorală sau în timpul campaniei poate genera **riscuri de impredictibilitate**

³¹ https://old.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92.dispozitia_cse_92_03.11.2023-1.pdf

³² <https://soros.md/wp-content/uploads/2024/02/ROM-ENEMO-EOM-Moldova-2023-Local-Elections.pdf>

³³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139328&lang=ro

normativă, întrucât participanții la competiția electorală nu mai beneficiază de un cadru juridic stabil și previzibil în care să își organizeze activitatea politică.

Aceste evoluții legislative au avut loc într-un context instituțional complex despre care am vorbit mai sus, marcat de prelungirea stării de urgență prin Hotărârea Parlamentului nr. 274³⁴ din 21 septembrie 2023, pentru o perioadă de încă 60 de zile, începând cu 2 octombrie 2023. În consecință, alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023 și turul al doilea din 19 noiembrie 2023 s-au desfășurat în perioada stării de urgență. Deși articolul 6 al hotărârii menționate prevedea în mod expres că regimul stării de urgență nu trebuie să afecteze organizarea și desfășurarea alegerilor, în practică procesul electoral s-a intersectat cu o serie de măsuri adoptate în regim excepțional, cum ar fi bunăoară: suspendarea licențelor de emisie pentru anumite servicii media audiovizuale, intervenții ale CSE în organizarea scrutinului sau adoptarea unor decizii cu impact asupra înregistrării și menținerii în competiție a unor candidați.

Un alt risc identificat este cel al **impredictibilității juridice**, determinat de suprapunerea unor regimuri normative diferite - regimul electoral, regimul stării de urgență și regimul administrativ al măsurilor excepționale. În lipsa unor mecanisme procedurale clare care să reglementeze modul în care aceste regimuri se intersectează, actorii electorali pot întâmpina dificultăți în anticiparea efectelor juridice ale unor măsuri adoptate de executiv în perioada electorală. Această impredictibilitate poate afecta nu doar strategiile participanților la competiția electorală, ci și percepția publică privind stabilitatea și corectitudinea cadrului electoral.

În acest context, în cadrul alegerilor locale generale din 2023, autoritățile executive - aflate, prin natura sistemului politic, în legătură cu majoritatea guvernamentală - au adoptat o serie de măsuri administrative care au influențat, în mod direct, condițiile de desfășurare a competiției electorale. Potrivit standardelor dezvoltate de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, autoritățile publice, în special cele executive, au obligația de a respecta principiul **neutralității instituționale în procesul electoral** și de a evita utilizarea competențelor administrative sau a resurselor statului într-un mod care ar putea avantaja sau dezavantaja participanții la competiția electorală.

În acest sens, Ghidul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind prevenirea utilizării abuzive a resurselor administrative în procesele electorale subliniază **că implicarea executivului în adoptarea unor măsuri cu impact asupra campaniei electorale, participării candidaților sau accesului la informație poate genera riscuri de inegalitate între competitori și poate afecta percepția de imparțialitate a procesului electoral**.

Chiar și atunci când asemenea intervenții sunt justificate prin considerente legitime de securitate sau de ordine publică, standardele internaționale impun ca acestea să fie prevăzute în mod clar de lege, să fie necesare și proporționale, precum și să fie supuse unui control parlamentar și jurisdicțional efectiv, în vederea prevenirii transformării executivului într-un participant indirect la competiția politică.

Experiența alegerilor locale generale din 2023 demonstrează că suprapunerea regimului stării de urgență cu procesul electoral au generat situații în care deciziile adoptate de autoritățile executive au produs efecte directe sau indirecte asupra competiției electorale. Într-un asemenea context, existența unor mecanisme clare și eficiente de control devine esențială pentru a asigura respectarea principiilor statului de drept, protecția drepturilor electorale și menținerea echilibrului instituțional între puterile statului.

³⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139210&lang=ro

Capitolul 3. Mecanisme de control și răspundere asupra deciziilor CSE cu impact electoral

Într-un stat de drept, exercitarea competențelor excepționale de către autoritățile executive trebuie să fie însoțită de mecanisme eficiente de control parlamentar. Acest principiu este recunoscut atât în doctrina constituțională europeană, cât și în standardele internaționale privind gestionarea situațiilor de urgență, inclusiv în Principiile de la Siracusa și în recomandările formulate de Comisia Europeană în Raportul de extindere pentru Republica Moldova.

3.1. Control parlamentar: instrumente existente și limite

În sistemul constituțional al Republicii Moldova, Parlamentul dispune de mai multe instrumente de control asupra executivului și, implicit, asupra activității CSE. Cu toate acestea, în situațiile în care deciziile adoptate au avut impact asupra procesului electoral, eficiența acestor mecanisme s-a dovedit a fi limitată, după cum urmează:

a) *Declararea și prelungirea stării de urgență*

Potrivit Constituției Republicii Moldova (art. 66 lit. m) și Legii 248/2025 privind managementul situațiilor de crize, Parlamentul este autoritatea care declară starea de urgență la propunerea Guvernului și stabilește durata acesteia. De asemenea, Parlamentul poate decide **prelungirea sau încetarea stării de urgență**, ceea ce constituie principalul instrument de control politic asupra regimului excepțional.

Totuși, acest control se exercită în principal asupra regimului juridic general al stării de urgență, nu asupra fiecărei măsuri individuale adoptate de CNMC.

b) *Audierea Guvernului și a autorităților executive*

Parlamentul poate exercita control prin organizarea de **audieri parlamentare**, în cadrul cărora membrii Guvernului sau conducătorii instituțiilor implicate în gestionarea situațiilor de urgență pot fi invitați să prezinte informații privind măsurile adoptate.

Aceste audieri pot avea loc:

- în plenul Parlamentului;
- în cadrul comisiilor parlamentare permanente (în special Comisia juridică și Comisia securitate națională).

Cu toate acestea, audierea are în principal un caracter **politic și informativ**, nefiind un mecanism de control juridic direct asupra deciziilor CSE.

c) *Activitatea comisiilor parlamentare*

Comisiile parlamentare permanente pot examina activitatea autorităților executive, inclusiv a instituțiilor implicate în gestionarea situațiilor de urgență. În acest sens, comisiile pot:

- solicita informații și rapoarte;
- organiza audieri;
- formula recomandări sau propuneri legislative.

Totuși, legislația actuală nu prevede un mecanism specific prin care comisiile parlamentare să poată revizui sau suspenda deciziile adoptate de CSE.

d) *Interpelări și întrebări parlamentare*

Deputații pot adresa Guvernului întrebări și interpelări parlamentare, solicitând explicații privind măsurile adoptate în cadrul regimului excepțional. Acest mecanism contribuie la asigurarea transparenței și responsabilității politice a executivului.

Cu toate acestea, efectele acestui instrument sunt limitate, întrucât el nu permite intervenția rapidă în cazul unor măsuri cu impact imediat asupra proceselor electorale.

e) *Publicitatea deciziilor CNMC*

Articolul 11 din Legea nr. 248 din 10.07.2025 conține o serie de prevederi importante privind transparența în procesul de gestionare a situațiilor de criză, după cum urmează:

- toate autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să implementeze mecanisme de comunicare în vederea asigurării unui flux transparent și constant de informații relevante pe durata situațiilor de criză (mass-media tradițională, platforme digitale, rețele de socializare etc.), asigurând accesibilitatea informațiilor pentru toate persoanele;
- CNMC publică anual, până la data de 1 septembrie, pe propriul site web oficial sau pe cel al Guvernului, o sinteză a rezultatelor procesului de management al situațiilor de criză, precum și recomandări pentru consolidarea capabilităților în acest domeniu.

Cu toate acestea, nici noua lege nu instituie un mecanism explicit de control parlamentar asupra deciziilor CNMC. În consecință, Parlamentul nu dispune de o procedură formală de examinare sau validare a acestor decizii.

3.2. **Limitele mecanismelor existente**

Analiza cadrului normativ evidențiază mai multe limite ale controlului parlamentar asupra deciziilor CSE:

- **Lipsa unui control parlamentar direct asupra dispozițiilor CSE**

Deși Parlamentul declară starea de urgență, legislația nu prevede o procedură prin care acesta să poată examina sau revoca rapid deciziile individuale adoptate de CSE.

- **Absența unor proceduri accelerate de control parlamentar**

În context electoral, timpul este un factor critic. Măsurile adoptate în perioada campaniei sau imediat înaintea scrutinului pot produce efecte ireversibile, însă mecanismele parlamentare existente nu permit o reacție rapidă.

- **Caracterul predominant politic al controlului parlamentar**

Instrumentele actuale – audieri, interpelări, dezbateri – au un caracter preponderent politic și nu permit intervenția juridică directă asupra deciziilor executive.

- **Lipsa unui mecanism de raportare sistematică către Parlament**

Legea nr. 212/2004 nu instituie obligația expresă ca CSE să prezinte rapoarte periodice Parlamentului privind măsurile adoptate și impactul acestora. Experiența alegerilor locale generale din 2023 arată că, în cazul măsurilor adoptate în regim excepțional cu impact asupra proceselor electorale, ar fi necesare mecanisme suplimentare de control parlamentar, cum ar fi:

- instituirea unei proceduri accelerate de examinare parlamentară a dispozițiilor CSE;
- obligativitatea prezentării rapoartelor periodice ale CSE în fața Parlamentului;
- posibilitatea suspendării sau revizuirii unor decizii prin hotărâre parlamentară;
- crearea unei comisii parlamentare speciale pentru supravegherea măsurilor adoptate în regim excepțional.

Consolidarea acestor mecanisme ar contribui la asigurarea unui echilibru între necesitatea gestionării situațiilor de criză și protejarea principiilor democratice care guvernează procesele electorale.

3.3. **Control jurisdicțional și căi de atac**

În sistemul juridic al Republicii Moldova, controlul jurisdicțional reprezintă principalul mecanism de verificare a legalității actelor administrative adoptate de autoritățile executive, inclusiv a dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE). Acest control este exercitat în principal de instanțele de contencios administrativ, în baza Codului administrativ nr. 116/2018, care permite persoanelor afectate de acte administrative individuale sau normative să conteste aceste acte în fața instanțelor de judecată.

În principiu, acest mecanism ar trebui să ofere o garanție juridică efectivă împotriva exercitării abuzive sau disproportionale a competențelor executive în regim excepțional. Totuși, în context electoral, eficiența controlului jurisdicțional depinde în mod esențial de celeritatea procedurilor judiciare, întrucât calendarul electoral este limitat în timp, iar o hotărâre pronunțată după desfășurarea scrutinului poate deveni lipsită de efect practic.

Un exemplu relevant în acest sens îl constituie litigiile generate de Dispoziția CSE nr. 92 din 3 noiembrie 2023, prin care a fost dispusă anularea înregistrării a 8.605 candidați³⁵ la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023, atât pentru funcția de primar, cât și pentru cea de consilier local. (CSE a argumentat această măsură prin existența unor riscuri la adresa securității naționale, prin presupuse încălcări ale regulilor privind finanțarea campaniei electorale și prin legături ale formațiunii cu fostul partid „Șor”).

Partidul vizat de Dispoziția CSE nr. 92 din 3 noiembrie 2023 a contestat-o în instanță, cauza fiind examinată inițial de Judecătoria Râșcani din Chișinău, care a transmis dosarul spre examinare Curții de Apel Chișinău.

Procedurile judiciare s-au prelungit însă mult după desfășurarea alegerilor. Abia la 12 decembrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat o hotărâre prin care a anulat dispoziția CSE din 3 noiembrie privind radierea candidaților partidului „Șansă”. Guvernul a contestat ulterior această hotărâre la Curtea Supremă de Justiție, care a dispus rejudecarea cauzei la Curtea de Apel Chișinău la 22 decembrie 2023³⁶. Durata procedurilor judiciare a avut ca efect faptul că hotărârea instanței a fost pronunțată la mai mult de o lună după desfășurarea scrutinului, ceea ce a limitat în mod semnificativ posibilitatea exercitării unui remediu juridic efectiv și în timp util.

În cadrul examinării cauzei la Curtea de Apel Chișinău a fost ridicată și o excepție de neconstituționalitate privind articolul 225 alin. (3) lit. e) din Codul administrativ, care reglementează limitele controlului judiciar asupra actelor administrative adoptate în domeniul securității naționale sau al gestionării stării de urgență. Reprezentanții CSE au solicitat înlăturarea acestei excepții, argumentând că prevederile respective ar limita competența instanțelor de a analiza proporționalitatea măsurilor adoptate în astfel de situații. La 5 noiembrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a admis cererea de ridicare a excepției și a transmis sesizarea către Curtea Constituțională. Ulterior, prin decizia din 9 noiembrie 2023, Curtea Constituțională a declarat sesizarea inadmisibilă.

Această speță a ridicat semne serioase de întrebare cu privire la eficiența controlului judiciar exercitat în contextul electoral al alegerilor locale generale din 2023, întrucât măsurile contestate au produs efecte imediate asupra desfășurării alegerilor, iar durata excesivă a procedurilor judiciare a redus semnificativ eficiența acestui control.

Cazul analizat evidențiază necesitatea instituirii unor proceduri judiciare accelerate pentru litigiile cu impact electoral, astfel încât dreptul la un remediu efectiv să poată fi exercitat înainte de producerea efectelor ireversibile asupra procesului electoral.

Prin urmare, consolidarea mecanismelor de control jurisdicțional asupra deciziilor adoptate în regim excepțional – inclusiv prin instituirea unor proceduri accelerate și clarificarea competenței instanțelor de a examina proporționalitatea măsurilor – reprezintă o condiție esențială pentru asigurarea protecției drepturilor electorale și pentru menținerea integrității procesului democratic.

3.4. Controlul constituțional exercitat de Curtea Constituțională a Republicii Moldova

Un rol esențial în arhitectura mecanismelor de control asupra măsurilor adoptate în regim excepțional revine Curții Constituționale a Republicii Moldova, care asigură verificarea conformității cadrului normativ privind starea de urgență cu prevederile Constituției și cu principiile statului de drept.

Un reper important în această materie îl constituie Hotărârea Curții Constituționale pronunțată în cauzele nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020, privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din

³⁵ Din partea Partidului Politic „Șansă”

³⁶ https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=73357

24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război³⁷, precum și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.

Prin această hotărâre, Curtea Constituțională a stabilit că anumite dispoziții care conferă autorităților executive competențe extinse în gestionarea stării de urgență sunt compatibile cu Constituția doar în anumite condiții stricte.

Astfel, Curtea a recunoscut constituționalitatea unor prevederi din Legea nr. 212/2004 – inclusiv articolele 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) – precum și formularea „alte acțiuni necesare” din Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020, însă numai în măsura în care sunt respectate trei condiții esențiale:

- (i) măsurile adoptate trebuie să fie strict necesare pentru realizarea scopurilor care au justificat declararea stării de urgență,
- (ii) aceste măsuri nu trebuie să depășească sfera de competență a puterii executive, și
- (iii) Parlamentul trebuie să poată exercita un control efectiv asupra acestor măsuri.

În același timp, Curtea Constituțională a consolidat garanțiile controlului jurisdicțional asupra măsurilor adoptate în regim excepțional. Prin aceeași hotărâre, Curtea a declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ, în măsura în care această prevedere limita competența instanțelor de judecată de a examina proporționalitatea măsurilor adoptate de autoritățile publice. Curtea a subliniat că limitarea controlului judiciar asupra măsurilor adoptate în contextul stării de urgență ar fi incompatibilă cu principiul statului de drept și cu dreptul la un remediu efectiv.

În consecință, până la modificarea Codului administrativ de către Parlament, Curtea a stabilit că instanțele judecătorești sunt obligate să examineze inclusiv proporționalitatea măsurilor adoptate de autoritățile publice în contextul stării de urgență, verificând dacă acestea sunt adecvate, necesare și proporționale cu situația care le-a determinat. Prin această interpretare, Curtea Constituțională a consolidat rolul instanțelor de contencios administrativ ca mecanism de protecție împotriva eventualelor excese ale puterii executive în exercitarea competențelor excepționale.

Hotărârea Curții Constituționale evidențiază astfel importanța controlului jurisdicțional deplin asupra măsurilor adoptate în regim excepțional, inclusiv în ceea ce privește evaluarea proporționalității acestora. Această jurisprudență este deosebit de relevantă în contextul analizării deciziilor Comisiei pentru Situații Excepționale cu impact asupra proceselor electorale, întrucât confirmă faptul că exercitarea competențelor excepționale trebuie să rămână supusă unui control efectiv din partea instanțelor și să respecte limitele impuse de Constituție.

Deciziile Comisiei pentru Situații Excepționale nu sunt supuse controlului direct de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, întrucât acestea au natura juridică a unor acte administrative ale executivului. Totuși, în contextul în care asemenea decizii pot produce efecte semnificative asupra drepturilor fundamentale și asupra procesului electoral - cum a fost cazul Dispoziției nr. 92 din 3 noiembrie 2023, prin care au fost excluși din competiția electorală peste 8.000 de candidați - se ridică problema dacă mecanismele existente de control sunt suficiente pentru a garanta protecția drepturilor electorale și menținerea echilibrului instituțional între puterile statului. Această problemă devine cu atât mai relevantă atunci când cadrul normativ național este analizat în raport cu standardele internaționale privind alegerile democratice și limitarea puterilor excepționale, aspect care va fi examinat în capitolul următor.

³⁷ https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_17_2020_47a_88a_2020_rou.pdf

Capitolul 4: Corelarea cu standardele internaționale și bune practici

Evaluarea mecanismelor interne de control asupra deciziilor adoptate în regim excepțional evidențiază necesitatea raportării cadrului normativ național la standardele internaționale privind protecția drepturilor electorale și limitarea exercitării puterilor extraordinare. În acest sens, analiza trebuie realizată în lumina principiilor dezvoltate de Comisia de la Veneția, OSCE/ODIHR, precum și a altor instrumente internaționale relevante, care stabilesc criteriile de legalitate, necesitate, proporționalitate și control democratic aplicabile măsurilor adoptate în situații de criză.

4.1. Standardele Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind alegerile și stările excepționale - principii, interdicții de fond, exigențe de control

Standardele internaționale privind organizarea alegerilor în contextul situațiilor de criză sau al regimurilor excepționale sunt dezvoltate în principal prin documentele Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei, în special prin Code of Good Practice in Electoral Matters (2002)³⁸, precum și prin opiniile și rapoartele tematice adoptate de această instituție. Acestea sunt completate de standardele și ghidurile elaborate de OSCE/ODIHR, inclusiv Election Observation Handbook³⁹, rapoartele de evaluare electorală și recomandările formulate în urma misiunilor de observare a alegerilor.

Analizate în ansamblu, aceste standarde reflectă un consens european potrivit căruia, **chiar și în situații excepționale**, principiile fundamentale ale alegerilor democratice trebuie menținute, iar orice **derogare de la regulile electorale trebuie să fie limitată, proporțională și supusă unor mecanisme adecvate de control**. Atât Comisia de la Veneția, cât și OSCE/ODIHR subliniază că alegerile trebuie să se desfășoare într-un cadru juridic stabil, previzibil și transparent, iar intervențiile autorităților statului nu trebuie să afecteze egalitatea de șanse între competitori sau libertatea alegătorilor de a-și forma voința politică.

Principiul stabilității legislației electorale

Unul dintre principiile centrale dezvoltate de Comisia de la Veneția este principiul stabilității legislației electorale. Potrivit Codului de bune practici în materie electorală, elementele fundamentale ale dreptului electoral - precum sistemul electoral, delimitarea circumscripțiilor, componența organismelor electorale sau regulile privind drepturile electorale - nu ar trebui modificate cu mai puțin de un an înaintea alegerilor.⁴⁰ Rațiunea acestui principiu este de a preveni modificările oportuniste ale regulilor jocului electoral și de a asigura previzibilitatea cadrului juridic pentru toți participanții la competiția electorală.

OSCE/ODIHR reafirmă acest principiu în rapoartele sale de evaluare electorală, subliniind că modificările legislației electorale adoptate în proximitatea scrutinului pot afecta încrederea publică în procesul electoral și pot crea avantaje nejustificate pentru anumite forțe politice.

Interdicțiile de fond privind intervenția în procesul electoral

Standardele Comisiei de la Veneția și ale OSCE/ODIHR stabilesc și anumite limite materiale privind intervenția autorităților statului în procesul electoral. Organizarea și administrarea alegerilor trebuie să fie realizate de organe electorale independente sau imparțiale, iar rolul autorităților executive trebuie să fie limitat la sprijinul logistic și administrativ necesar.

Intervențiile care pot afecta dreptul de a fi ales, pluralismul politic sau accesul egal la competiția electorală trebuie să fie supuse unor garanții procedurale stricte. În mod obișnuit, deciziile privind înregistrarea sau anularea înregistrării candidaților trebuie adoptate de autoritățile electorale competente sau de instanțele de judecată, în cadrul unor proceduri transparente și supuse controlului jurisdicțional efectiv.

³⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rom)

³⁹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2025/documents/Handbook_EU_EOMs_4th_2025_EN_web.pdf

⁴⁰ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)027-e)

De asemenea, OSCE/ODIHR subliniază că pluralismul mediatic și accesul echitabil la informație reprezintă condiții esențiale pentru alegeri democratice. Restricțiile asupra mass-media în perioada electorală trebuie analizate cu o atenție deosebită, deoarece acestea pot influența capacitatea alegătorilor de a se informa și de a-și forma liber opțiunea electorală.

Alegerile în condiții de stare de urgență

În ceea ce privește organizarea alegerilor în perioada stării de urgență, Comisia de la Veneția⁴¹ arată că instituirea unui regim excepțional nu suspendă automat obligația statului de a organiza alegeri democratice. În anumite circumstanțe, alegerile pot fi amânate, însă această măsură trebuie să fie excepțională, temporară și clar reglementată prin lege.

OSCE/ODIHR subliniază în mod similar că orice modificare a calendarului electoral sau a condițiilor de participare la alegeri trebuie să fie justificată de circumstanțe obiective și să fie adoptată într-un mod transparent și consensual, pentru a evita afectarea legitimității procesului electoral.

Exigențele privind controlul democratic și jurisdicțional

Un alt element central al standardelor internaționale îl reprezintă existența unor mecanisme eficiente de control asupra măsurilor adoptate în regim excepțional. Extinderea competențelor executive în situații de urgență trebuie să fie echilibrată prin mecanisme adecvate de control parlamentar și jurisdicțional.

În materie electorală, OSCE/ODIHR subliniază că remediile juridice trebuie să fie rapide, accesibile și efective, deoarece calendarul electoral este limitat în timp, iar întârzierea soluționării litigiilor poate afecta ireversibil drepturile electorale. De asemenea, Comisia de la Veneția subliniază că lipsa unor mecanisme eficiente de control poate conduce la situații în care executivul devine, direct sau indirect, un actor în competiția electorală, afectând neutralitatea instituțională a statului.

Analiza comparativă indică faptul că măsurile cu caracter logistic sau de securitate adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale tind să fie compatibile cu standardele internaționale, în măsura în care acestea sunt proporționale și nu afectează direct competiția electorală. În schimb, măsurile care influențează eligibilitatea candidaților, pluralismul mediatic sau structura competiției electorale ridică probleme mai serioase de compatibilitate cu standardele Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR⁴². În special, intervențiile executive adoptate în proximitatea scrutinului pot afecta principiile stabilității legislației electorale, egalității de șanse între competitori și neutralității instituționale a statului.

Relevanța standardelor pentru analiza cadrului normativ național

Aplicarea acestor standarde în analiza cadrului normativ din Republica Moldova evidențiază importanța delimitării clare a competențelor între autoritățile electorale și autoritățile executive care gestionează situațiile excepționale. Deși starea de urgență poate justifica anumite măsuri extraordinare pentru protejarea securității naționale sau a ordinii publice, aceste măsuri trebuie să fie concepute astfel încât să nu afecteze principiile fundamentale ale procesului electoral.

În special, este esențial ca intervențiile cu potențial impact electoral să fie clar reglementate prin lege, limitate în timp și supuse unor mecanisme efective de control. O asemenea abordare contribuie la menținerea echilibrului dintre necesitatea gestionării situațiilor de criză și obligația statului de a garanta organizarea unor alegeri libere, corecte și competitive, în conformitate cu standardele europene privind democrația și statul de drept.

Analiza dispozițiilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale (CSE) indică un nivel diferit de compatibilitate cu aceste standarde. Unele dintre măsuri au avut un impact indirect sau administrativ asupra procesului electoral, în timp ce altele au produs efecte mai semnificative asupra competiției politice.

⁴¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

⁴² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)

Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022, prin care au fost suspendate licențele de emisie pentru mai multe posturi de televiziune, a fost justificată de autorități prin considerente de securitate informațională. Totuși, din perspectiva standardelor internaționale privind alegerile, o astfel de măsură poate ridica probleme privind pluralismul mediatic și accesul echitabil la informare în perioada electorală, întrucât pluralismul mass-media este considerat de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR un element esențial pentru formarea liberă a voinței alegătorilor.

Dispoziția nr. 86 din 4 octombrie 2023, care a vizat restricții privind participarea în alegeri a unor persoane asociate partidelor declarate neconstituționale, ridică probleme mai pronunțate din perspectiva standardelor electorale. În mod tradițional, deciziile privind eligibilitatea candidaților sunt considerate competența autorităților electorale sau a instanțelor de judecată. Adoptarea unor asemenea restricții printr-un act al executivului în regim excepțional poate genera întrebări privind legalitatea procedurii și respectarea garanțiilor privind dreptul de a fi ales, consacrat atât în Constituția Republicii Moldova, cât și în instrumentele internaționale privind drepturile politice.

Dispoziția nr. 92 din 3 noiembrie 2023, prin care a fost anulată înregistrarea tuturor candidaților desemnați de Partidul Politic „Șansă”, ceea ce a condus la radierea a peste 8.000 de candidați cu doar două zile înainte de ziua alegerilor. Deși autoritățile au justificat această decizie prin existența unor amenințări la adresa integrității procesului electoral și a securității statului, organizațiile internaționale de observare electorală au subliniat că deciziile privind excluderea candidaților din competiția electorală ar trebui, în mod obișnuit, adoptate de autoritățile electorale competente sau de instanțele de judecată, în cadrul unor proceduri transparente și supuse controlului jurisdicțional efectiv.

Prin urmare, analiza acestor dispoziții indică faptul că gradul de compatibilitate cu standardele Comisiei de la Veneția și ale OSCE/ODIHR variază în funcție de natura intervenției. Astfel, măsurile care afectează eligibilitatea candidaților, pluralismul mediatic sau structura competiției electorale ridică probleme mai serioase de compatibilitate cu principiile privind alegerile libere și corecte, în special atunci când sunt adoptate de autorități executive și nu de instituțiile electorale sau judiciare competente.

În ansamblu, experiența alegerilor locale generale din 2023 sugerează necesitatea clarificării cadrului normativ privind limitele intervenției autorităților executive în procesele electorale în perioada stării de urgență, precum și consolidarea mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional asupra deciziilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale. O asemenea clarificare ar contribui la asigurarea compatibilității cadrului național cu standardele europene privind integritatea electorală și statul de drept.

4.2. Principiile de la Siracusa (ICCPR) aplicate intervențiilor cu efect electoral - legalitate, necesitate, proporționalitate, nediscriminare, limitare în timp

Principiile de la Siracusa privind limitarea și derogarea de la drepturile prevăzute în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR) reprezintă unul dintre principalele repere internaționale pentru evaluarea măsurilor adoptate de state în situații de criză sau de urgență. Adoptate în 1984 de experți în drept internațional sub egida Comisiei Internaționale a Juriștilor și recunoscute ulterior de Consiliul Economic și Social al ONU, aceste principii stabilesc criteriile care trebuie respectate atunci când statele limitează exercițiul drepturilor fundamentale, inclusiv al drepturilor politice garantate de articolul 25 al ICCPR. În context electoral, aplicarea principiilor de la Siracusa este esențială pentru a asigura că intervențiile autorităților publice - inclusiv cele adoptate în regim excepțional - nu afectează în mod arbitrar participarea politică, competiția electorală sau formarea liberă a voinței alegătorilor.

Un prim criteriu stabilit de Principiile de la Siracusa este **legalitatea**. Orice restrângere a unui drept fundamental trebuie să fie prevăzută de lege și să se bazeze pe norme clare, accesibile și previzibile. În domeniul electoral, acest principiu implică faptul că măsurile care pot influența participarea la alegeri, eligibilitatea candidaților sau condițiile de desfășurare a campaniei trebuie să fie reglementate explicit în legislația relevantă, iar autoritățile executive nu pot introduce restricții noi prin acte administrative cu caracter excepțional. Legalitatea presupune, de asemenea, că orice limitare trebuie să se întemeieze pe un cadru normativ adoptat de autoritățile competente potrivit Constituției și supus controlului jurisdicțional.

Al doilea criteriu fundamental este **necesitatea**. Conform Principiilor de la Siracusa, restrângerea drepturilor trebuie să răspundă unei necesități sociale reale și să fie justificată prin existența unui pericol

concret pentru securitatea publică, ordinea constituțională sau alte interese legitime ale statului. În context electoral, acest principiu impune ca măsurile adoptate de autorități să fie strict legate de gestionarea situației de criză pentru care a fost instituit regimul excepțional. Intervențiile care depășesc acest scop sau care afectează indirect competiția electorală fără o justificare clară pot ridica probleme de compatibilitate cu standardele internaționale privind drepturile politice.

Un al treilea element central îl reprezintă **proporționalitatea**. Principiile de la Siracusa prevăd că orice limitare a drepturilor trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit și să constituie cea mai puțin restrictivă măsură posibilă pentru atingerea acestui scop. În materie electorală, acest criteriu este deosebit de important, deoarece intervențiile disproporționate pot afecta echilibrul competiției politice sau pot limita în mod excesiv dreptul de a fi ales. Astfel, autoritățile trebuie să demonstreze că măsurile adoptate nu depășesc ceea ce este strict necesar pentru gestionarea situației de urgență și că nu există alternative mai puțin restrictive care să permită protejarea drepturilor electorale.

Principiile de la Siracusa subliniază, de asemenea, **principiul nediscriminării**, potrivit căruia orice restrângere a drepturilor trebuie să fie aplicată în mod egal și să nu vizeze în mod selectiv anumite grupuri politice sau categorii de persoane. În context electoral, acest principiu este strâns legat de egalitatea de șanse între competitori și de obligația statului de a menține neutralitatea instituțională în organizarea și desfășurarea alegerilor. Măsurile care afectează în mod disproporționat anumite formațiuni politice, candidați sau grupuri de alegători pot ridica semne de întrebare privind compatibilitatea lor cu obligațiile internaționale ale statului în materia drepturilor politice.

În fine, Principiile de la Siracusa impun **limitarea în timp a măsurilor restrictive**. Restricțiile adoptate în situații excepționale trebuie să fie temporare și să înceteze imediat ce circumstanțele care le-au justificat nu mai există. Aplicat în domeniul electoral, acest principiu implică faptul că măsurile adoptate în regim de urgență nu trebuie să producă efecte permanente asupra procesului electoral și nu pot fi utilizate pentru a modifica regulile competiției politice într-un mod durabil.

Prin aplicarea cumulativă a acestor criterii - legalitate, necesitate, proporționalitate, nediscriminare și limitare în timp - Principiile de la Siracusa oferă un cadru analitic relevant pentru evaluarea compatibilității măsurilor adoptate în regim excepțional cu standardele internaționale privind drepturile electorale. În acest sens, ele pot servi drept instrument de evaluare pentru analiza intervențiilor autorităților publice în contextul alegerilor locale generale din Republica Moldova din 2023, inclusiv a deciziilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale cu potențial impact asupra procesului electoral.

4.3. Raportul de extindere UE 2023 pentru Republica Moldova⁴³

Raportul de extindere al Comisiei Europene pentru anul 2023 privind Republica Moldova subliniază necesitatea consolidării mecanismelor de control democratic asupra exercitării competențelor în regim excepțional.

În mod particular, documentul recomandă instituirea unui **mecanism eficace de control parlamentar asupra deciziilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale**, astfel încât utilizarea competențelor extraordinare ale executivului să fie supusă unei supravegheri instituționale adecvate.

Această recomandare este formulată în concordanță cu Principiile de la Siracusa privind limitarea și derogarea de la drepturile prevăzute în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care prevăd că orice restrângere a drepturilor fundamentale trebuie să fie prevăzută de lege, necesară într-o societate democratică, proporțională și supusă unor mecanisme eficiente de control.

Din perspectiva guvernantei democratice, recomandarea Comisiei Europene reflectă preocuparea privind echilibrul dintre necesitatea gestionării situațiilor de criză și menținerea controlului democratic asupra exercitării puterii executive. În lipsa unor mecanisme eficiente de control parlamentar, deciziile adoptate în cadrul regimului stării de urgență pot conduce la o concentrare excesivă a puterii în mâinile executivului și la diminuarea rolului Parlamentului în supravegherea acțiunilor guvernamentale. Prin urmare, instituirea unui astfel de mecanism ar contribui la consolidarea statului de drept, transparenței decizionale

⁴³ https://mfa.gov.md/sites/default/files/2023_comisia_europeana_pachet_de_extindere_ro.pdf?utm_source=chatgpt.com

și responsabilității politice, asigurând că măsurile adoptate în situații excepționale rămân limitate în timp și proporționale cu scopul urmărit.

În contextul analizei privind impactul deciziilor Comisiei pentru Situații Excepționale asupra proceselor electorale, această recomandare este deosebit de relevantă. Un control parlamentar efectiv ar putea constitui o garanție suplimentară împotriva utilizării competențelor excepționale într-un mod care ar putea afecta integritatea procesului electoral, egalitatea de șanse între competitori sau exercitarea drepturilor politice fundamentale.

Astfel, implementarea acestei recomandări reprezintă un pas important pentru alinierea cadrului instituțional al Republicii Moldova la standardele europene privind democrația constituțională și guvernarea în situații de criză.

În lumina acestor standarde europene și internaționale, precum și a recomandărilor formulate în Raportul de extindere al Uniunii Europene pentru Republica Moldova, devine necesară evaluarea concretă a modului în care măsurile adoptate în regim excepțional se raportează la principiile care guvernează organizarea alegerilor democratice. În acest sens, analiza compatibilității măsurilor adoptate de autoritățile statului - inclusiv a dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale - cu standardele electorale internaționale poate fi realizată prin aplicarea unui test de compatibilitate bazat pe criteriile de legalitate, necesitate, proporționalitate și control democratic.

4.4. Testul de compatibilitate a măsurilor excepționale cu standardele electorale internaționale

Pentru a evalua compatibilitatea intervențiilor autorităților executive în procesele electorale cu standardele Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, practica instituțiilor europene sugerează aplicarea unui test de compatibilitate bazat pe cinci criterii cumulative. Acest test permite evaluarea modului în care măsurile adoptate în regim excepțional afectează integritatea procesului electoral și respectarea drepturilor politice.

Aplicarea acestui test de compatibilitate permite evaluarea sistematică a măsurilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale în raport cu standardele internaționale privind integritatea procesului electoral. În special, acest instrument analitic ajută la identificarea situațiilor în care măsurile adoptate în contextul stării de urgență pot avea impact asupra egalității de șanse între competitori, asupra previzibilității cadrului electoral sau asupra neutralității instituționale a statului.

Prin utilizarea acestui cadru analitic, evaluarea deciziilor CSE nu se limitează la analiza formală a competențelor legale, ci permite examinarea efectelor reale ale acestor măsuri asupra procesului electoral, în lumina principiilor consacrate de standardele europene privind alegerile libere și corecte.

Legalitatea măsurii

Primul criteriu se referă la **existența unei baze legale clare și previzibile** pentru adoptarea măsurii respective. Standardele Comisiei de la Veneția subliniază că orice restrângere a drepturilor politice trebuie să fie prevăzută de lege și să fie formulată într-un mod suficient de clar pentru a preveni aplicarea arbitrară. În context electoral, acest criteriu implică verificarea dacă intervenția a fost adoptată în baza unei norme juridice explicite și dacă competența autorității care a adoptat măsura este stabilită în mod clar în legislație.

Necesitatea intervenției

Al doilea criteriu analizează dacă măsura adoptată este **necesară pentru atingerea unui obiectiv legitim**, cum ar fi protejarea securității naționale, a ordinii publice sau a integrității procesului electoral. Potrivit standardelor europene, măsurile excepționale nu pot fi justificate doar prin existența unei situații de criză, ci trebuie să existe o legătură directă între măsura adoptată și riscul concret pe care aceasta urmărește să îl prevină sau să îl limiteze.

Proportionalitatea

Criteriul proporționalității presupune evaluarea dacă măsura adoptată este **adecvată și proporțională în raport cu scopul urmărit**. În domeniul electoral, acest lucru implică analiza dacă impactul măsurii asupra drepturilor electorale sau asupra competiției politice este justificat de circumstanțele excepționale invocate. O măsură care afectează dreptul de a fi ales, pluralismul mediatic sau participarea la competiția electorală trebuie să fie strict limitată la ceea ce este necesar pentru protejarea interesului public invocat.

Neutralitatea instituțională

Un alt criteriu esențial este **neutralitatea instituțională a autorităților implicate în procesul electoral**. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR subliniază că instituțiile executive nu trebuie să adopte măsuri care pot influența rezultatul competiției electorale sau care pot crea avantaje pentru anumite forțe politice. Atunci când autoritățile executive intervin în domenii precum eligibilitatea candidaților, accesul la mass-media sau condițiile de desfășurare a campaniei electorale, există riscul apariției situației descrise în literatura de specialitate drept „executiv în competiție”.

Controlul democratic și jurisdicțional

Ultimul criteriu vizează existența unor **mecanisme eficiente de control asupra măsurilor adoptate în regim excepțional**. Într-un stat de drept, măsurile care afectează drepturile electorale trebuie să poată fi contestate în fața instanțelor de judecată și să fie supuse unui control parlamentar adecvat. OSCE/ODIHR subliniază că remediile juridice trebuie să fie rapide și efective, deoarece calendarul electoral limitat în timp poate face ca o decizie adoptată tardiv să nu mai poată restabili drepturile afectate.

Aplicarea testului de compatibilitate indică faptul că nu toate măsurile adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale au avut același impact asupra procesului electoral. Aceste constatări evidențiază necesitatea clarificării limitelor competențelor executive în perioada electorală în contextul stării de urgență, precum și consolidarea mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional asupra deciziilor adoptate de Comisia pentru Situații Excepționale.

4.5. Analiza comparativă: 3 state europene - modele de reglementare și control asupra măsurilor de urgență cu potențial electoral

Analiza comparativă a modului în care alte state europene reglementează raportul dintre regimurile excepționale și procesele electorale oferă repere utile pentru evaluarea cadrului normativ din Republica Moldova. În majoritatea democrațiilor europene consolidate, legislația privind situațiile de urgență este construită astfel încât să permită statului să reacționeze rapid la crize, dar în același timp să prevină utilizarea puterilor extraordinare într-un mod care ar putea afecta competiția electorală sau exercitarea drepturilor politice.

Trei exemple relevante în acest sens sunt Germania, Franța și Estonia, state care au dezvoltat modele distincte de reglementare și control al puterilor de urgență, dar care converg asupra unui principiu comun: măsurile excepționale nu trebuie să altereze regulile fundamentale ale procesului electoral și trebuie să fie supuse unor mecanisme solide de control democratic și jurisdicțional.

Germania – modelul constituțional al limitării stricte a puterilor de urgență

În virtutea unor circumstanțe istorice, Germania este preocupată în mod special de prevenirea concentrării excesive a puterii și a riscurilor de derapaj autoritar. Lecțiile trecutului au condus la instituirea unui sistem constituțional în care acțiunile executivului sunt supuse unui control riguros din partea Parlamentului și a Curții Constituționale Federale. În materie electorală, principiul „neutralității autorităților” ocupă un loc central: guvernul nu poate utiliza resursele statului pentru a influența votul, nici măcar sub pretextul gestionării unei crize.

Din această perspectivă, Germania este adesea considerată unul dintre cele mai riguroase sisteme europene în reglementarea regimurilor excepționale. Constituția federală (*Grundgesetz*)⁴⁴ conține dispoziții detaliate privind gestionarea situațiilor de criză, inclusiv regimul stării de apărare (*Verteidigungsfall*)⁴⁵ și alte mecanisme constituționale de urgență, stabilind în mod explicit rolul Parlamentului federal (*Bundestag*) și al Consiliului Federal (*Bundesrat*) în adoptarea și supravegherea măsurilor excepționale.

Un element central al modelului german îl reprezintă menținerea controlului parlamentar asupra executivului chiar și în situații de criză. Guvernul federal nu poate adopta unilateral măsuri care afectează drepturi fundamentale fără un temei legal clar și fără control parlamentar. În plus, Curtea Constituțională Federală (*Bundesverfassungsgericht*) exercită un control jurisdicțional puternic asupra legalității și proporționalității măsurilor adoptate.

În materie electorală, principiile constituționale privind egalitatea votului, libertatea alegerilor și neutralitatea autorităților publice sunt considerate elemente fundamentale ale ordinii constituționale. În consecință, orice intervenție a executivului care ar putea influența competiția electorală este privită cu o prudență deosebită. Reglementarea germană reflectă ideea că, chiar și în contextul unor situații excepționale, regulile fundamentale ale procesului electoral trebuie să rămână stabile, iar eventualele modificări ale legislației electorale trebuie adoptate prin procedură parlamentară, nu prin acte administrative.

Sistemul constituțional german este conceput astfel încât puterea executivă să nu dobândească competențe discreționare nelimitate, iar rolul Parlamentului să rămână central chiar și în situații de criză.

Organizarea alegerilor în situații excepționale

Constituția germană nu prevede suspendarea generală a proceselor electorale în cazul instituirii unui regim excepțional. Alegerile federale trebuie organizate în termenele stabilite constituțional, iar eventualele modificări ale calendarului electoral pot fi realizate exclusiv prin lege adoptată de Bundestag.

De exemplu, în **2021**, deși pandemia de COVID-19 era încă în curs, Germania a decis să nu amâne alegerile federale. În schimb, autoritățile au extins utilizarea votului prin corespondență (*Briefwahl*), care a atins un nivel record, reprezentând aproximativ 47% din totalul voturilor exprimate.

Astfel, chiar și în situații de urgență, executivul nu poate modifica regulile electorale prin acte administrative. Regulile privind dreptul de vot, eligibilitatea candidaților și organizarea scrutinului sunt stabilite prin lege și administrate de autoritățile electorale.

Intervenția executivului în procesul electoral

Germania nu are o instituție echivalentă cu Comisia pentru Situații Excepționale care să poată adopta măsuri cu impact asupra procesului electoral. Guvernul federal poate adopta măsuri administrative pentru gestionarea crizelor, însă nu are competența de a interveni în înregistrarea candidaților, organizarea scrutinului sau regulile competiției electorale.

Administrarea alegerilor este realizată de autorități electorale independente, iar competențele executive sunt limitate la sprijin logistic sau administrativ.

Control parlamentar și jurisdicțional

Modelul german este caracterizat de un control parlamentar foarte puternic. Bundestag trebuie să aprobe instituirea și menținerea regimurilor excepționale, iar Guvernul este obligat să prezinte rapoarte privind măsurile adoptate.

În plan jurisdicțional, Curtea Constituțională Federală exercită controlul asupra constituționalității măsurilor adoptate în situații de urgență. Instanța aplică testul de proporționalitate, foarte strict în dreptul constituțional german, pentru a verifica dacă măsurile afectează în mod nejustificat drepturile fundamentale, inclusiv drepturile politice.

⁴⁴ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BINR000010949.html>

⁴⁵ Grundgesetz

Franța – puteri executive extinse, dar supuse controlului jurisdicțional

Spre deosebire de modelul german, sistemul constituțional francez permite, în anumite circumstanțe excepționale, o concentrare temporară mai mare a puterii executive. Constituția franceză⁴⁶ prevede, în articolul 16, posibilitatea exercitării **unor** puteri excepționale de către Președintele Republicii în situații de criză gravă care amenință instituțiile republicii, independența națiunii sau integritatea teritoriului. Aceste prerogative au fost concepute ca un mecanism de protecție a ordinii constituționale în circumstanțe extreme.

Cu toate acestea, exercitarea acestor competențe nu este nelimitată. După 30 de zile, Consiliul Constituțional poate fi sesizat pentru a verifica dacă condițiile care au justificat recurgerea la aceste puteri excepționale continuă să existe. Astfel, chiar și în contextul unui regim constituțional care conferă executivului competențe extinse, sistemul francez prevede mecanisme de control instituțional menite să prevină abuzul de putere.

În paralel, legislația franceză reglementează starea de urgență (*état d'urgence*) printr-un cadru normativ adoptat inițial în 1955⁴⁷, ulterior modificat și adaptat la noile tipuri de crize, inclusiv în contextul combaterii terorismului și al pandemiei COVID-19. Acest regim permite adoptarea unor măsuri administrative extinse, însă acestea sunt limitativ reglementate și supuse controlului parlamentar și jurisdicțional.

Un element important al sistemului francez îl reprezintă existența unui control jurisdicțional rapid și eficient. Consiliul de Stat (*Conseil d'État*), instanța supremă în materie de contencios administrativ, are competența de a examina legalitatea și proporționalitatea măsurilor adoptate de autorități în regim de urgență, inclusiv prin proceduri accelerate.

Organizarea alegerilor în situații excepționale

Legislația franceză nu prevede suspendarea automată a alegerilor în cazul instituirii stării de urgență. Totuși, în circumstanțe excepționale, calendarul electoral poate fi modificat prin lege adoptată de Parlament, ceea ce reflectă principiul potrivit căruia deciziile care pot afecta procesul electoral trebuie adoptate la nivel legislativ.

Experiența alegerilor municipale din 2020, desfășurate în contextul pandemiei COVID-19, este relevantă în acest sens. Franța a menținut primul tur al scrutinului, organizat în martie 2020, însă turul al doilea a fost amânat cu câteva luni, în baza unei legi adoptate de Parlament după evaluarea situației epidemiologice. Decizia a fost intens dezbătută, iar primul tur al alegerilor a fost marcat de un nivel ridicat de absenteism, care a depășit 55%.

Important este însă faptul că amânarea turului al doilea nu a fost dispusă printr-un act executiv unilateral, ci printr-o lege adoptată de Parlament. Această practică reflectă o regulă constantă în dreptul constituțional european: **modificarea calendarului electoral sau a regulilor competiției politice trebuie realizată prin intervenție legislativă, nu prin acte administrative de urgență.**

Limitele intervenției executive în procesul electoral

Guvernul francez poate adopta măsuri administrative în perioada stării de urgență, însă nu poate modifica regulile electorale fundamentale și nici decide asupra eligibilității candidaților. Aceste competențe aparțin autorităților electorale și instanțelor de judecată.

Intervențiile executivului sunt limitate, în principal, la domenii precum securitatea publică, organizarea logistică a scrutinului sau reglementarea adunărilor publice, fără a afecta regulile esențiale ale competiției electorale.

⁴⁶ https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf

⁴⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>

Control parlamentar și jurisdicțional

Parlamentul francez exercită un rol central în supravegherea măsurilor adoptate în regim de urgență, inclusiv prin posibilitatea de a modifica sau revoca cadrul legislativ aplicabil situației excepționale.

Controlul jurisdicțional este exercitat în principal de Consiliul de Stat, care poate suspenda sau anula măsurile administrative adoptate de executiv. În paralel, Consiliul Constituțional poate examina constituționalitatea legilor adoptate în contextul regimului excepțional.

Estonia – separarea strictă dintre gestionarea crizei și administrarea alegerilor

Estonia reprezintă un exemplu de sistem administrativ modern în care legislația privind situațiile de urgență este clar delimitată de normele care reglementează procesele electorale. Constituția și legislația estoniană prevăd mecanisme de gestionare a crizelor, însă acestea nu conferă guvernului competențe de a interveni direct în administrarea alegerilor.

În Estonia, Comisia Electorală Națională (National Electoral Committee) și administrația electorală sunt instituții independente, responsabile exclusiv pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Chiar și în contextul unor situații excepționale, guvernul poate adopta măsuri administrative generale, însă nu poate modifica regulile electorale și nu poate interveni în procedurile de înregistrare a candidaților sau în administrarea votului.

Experiența Estoniei este deosebit de relevantă deoarece statul a dezvoltat unul dintre cele mai avansate sisteme de vot electronic (e-voting) din Europa, ceea ce permite menținerea continuității proceselor electorale chiar și în situații de criză. În cadrul alegerilor parlamentare din 2023, Estonia a atins un nivel record al utilizării votului online (i-voting), peste 50% dintre voturi fiind exprimate electronic.

Modelul estonian demonstrează că separarea clară între managementul situațiilor de urgență și administrarea alegerilor poate contribui la protejarea integrității procesului electoral și la menținerea încrederii publice.

Regimul juridic al situațiilor de urgență

Estonia reglementează stările de urgență prin Constituție și prin Emergency Act, care stabilește cadrul juridic pentru gestionarea crizelor de securitate sau a altor situații excepționale. Sistemul estonian se caracterizează prin o delimitare clară între competențele guvernului în gestionarea crizelor și administrarea proceselor electorale.

Organizarea alegerilor în situații excepționale

Constituția estoniană nu prevede suspendarea automată a alegerilor în cazul instituirii unei stări de urgență. Alegerile trebuie organizate în termenele stabilite prin Constituție și prin legislația electorală, iar orice modificare a calendarului electoral trebuie adoptată prin lege.

Estonia a organizat alegeri inclusiv în contexte de criză, beneficiind și de sistemul de vot electronic, care permite menținerea continuității proceselor electorale.

Intervenția executivului în procesul electoral

Guvernul estonian nu are competența de a interveni direct în administrarea alegerilor. Procesul electoral este gestionat de Comisia Electorală Națională, o instituție independentă. Chiar și în contextul unor situații de urgență, guvernul poate adopta măsuri administrative generale, însă nu poate modifica regulile electorale, nu poate exclude candidați și nu poate interveni în procesul de validare a rezultatelor.

Control parlamentar și jurisdicțional

Parlamentul estonian (*Riigikogu*) exercită control asupra măsurilor adoptate de guvern în situații de urgență și poate revoca sau modifica aceste măsuri. Controlul jurisdicțional este exercitat de Curtea Supremă a Estoniei, care are competența de a examina legalitatea și constituționalitatea măsurilor adoptate de autorități.

Analiza comparativă a acestor trei state evidențiază câteva elemente comune care caracterizează modelele europene de reglementare a relației dintre stările de urgență și procesele electorale. În primul rând, deciziile care pot afecta regulile electorale sunt rezervate autorităților legislative sau organismelor

electorale independente, iar executivul are un rol limitat în acest domeniu. În al doilea rând, măsurile adoptate în regim excepțional sunt supuse unor mecanisme eficiente de control parlamentar și jurisdicțional, menite să prevină exercitarea discreționară a puterilor executive. În al treilea rând, legislația electorală este tratată ca un domeniu care necesită un nivel ridicat de stabilitate și previzibilitate, iar modificările adoptate în proximitatea alegerilor sunt privite cu o prudență deosebită.

Comparație: Controlul puterilor de urgență

Stat	Model de reglementare	Rolul Parlamentului în criză	Protecția alegerilor
Germania	Legalist / Restrictiv	Maxim. Parlamentul (Bundestag) supraveghează activ orice măsură și poate revoca starea de apărare oricând.	Rigidă. Regulile electorale sunt aproape imposibil de schimbat prin acte administrative; este nevoie de consens parlamentar larg.
Franța	Prezidențial / Reacție Rapidă	Moderator. Președintele are puteri excepționale, dar Parlamentul se întrunește de drept și nu poate fi dizolvat.	Pragmatică. Deciziile majore trec prin Consiliul Constituțional, care verifică dacă măsurile sunt încă necesare după 30/60 de zile.
Estonia	Digital / Rezilient	Decizional. Parlamentul (Riigikogu) declară starea de urgență la propunerea Guvernului, pentru maxim 3 luni.	Tehnologică. Estonia se bazează pe votul electronic (i-voting) pentru a asigura continuitatea alegerilor chiar și în condiții de mobilitate restricționată.

Aceste repere comparative sugerează că, pentru a asigura compatibilitatea cadrului normativ cu standardele europene, este necesară o **delimitare mai clară între competențele autorităților executive care gestionează situațiile de criză și competențele autorităților electorale responsabile de organizarea alegerilor**. În același timp, consolidarea mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional asupra măsurilor adoptate în regim excepțional poate contribui la protejarea integrității procesului electoral și la menținerea echilibrului instituțional între puterile statului.

Analiza comparativă a acestor trei state evidențiază câteva principii comune în reglementarea relației dintre situațiile de urgență și procesele electorale:

1. Regulile fundamentale ale procesului electoral sunt stabilite prin lege și nu pot fi modificate prin acte administrative adoptate în regim excepțional.
2. Competențele privind organizarea și administrarea alegerilor aparțin autorităților electorale independente sau instanțelor de judecată, iar executivul are un rol limitat la măsuri administrative generale.
3. Măsurile adoptate în situații de urgență sunt supuse unor mecanisme puternice de control parlamentar și jurisdicțional, menite să prevină utilizarea discreționară a puterilor executive.

Aceste modele evidențiază importanța delimitării clare între gestionarea situațiilor de criză și administrarea procesului electoral, precum și necesitatea existenței unor garanții instituționale care să protejeze stabilitatea legislației electorale și egalitatea de șanse între competitori.

5. Concluzii și recomandări

Analiza dată evidențiază că problema principală identificată în cadrul acestui studiu nu constă în existența competențelor excepționale ale autorităților publice ca atare, ci în **lipsa unei reglementări explicite a limitelor și a mecanismelor de control atunci când aceste competențe intersectează domeniul electoral**.

Regimurile juridice ale situațiilor excepționale sunt, prin natura lor, menite să permită reacții rapide ale autorităților publice în contextul unor crize grave. Cu toate acestea, atunci când aplicarea acestor competențe produce efecte asupra procesului electoral, este necesară o reglementare clară și predictibilă care să prevină extinderea excesivă a prerogativelor executive:

A. Clarificarea cadrului normativ privind interacțiunea dintre regimul situațiilor excepționale și legislația electorală.

Legislația ar trebui să stabilească în mod explicit limitele intervenției autorităților executive atunci când măsurile adoptate în regim excepțional pot produce efecte asupra procesului electoral.

B. Instituirea unor reguli clare privind competențele instituționale în materie electorală în perioade de criză.

Reglementarea și întinderea competențelor autorităților care gestionează situațiile excepționale trebuie să fie formulate cu un grad ridicat de precizie normativă, astfel încât să fie evitate interpretările extensive ale competențelor acestora, în special atunci când măsurile adoptate pot avea impact asupra proceselor electorale.

C. Examinarea de către Parlament a posibilității revizuirii Codului electoral, inclusiv prin instituirea unui capitol distinct privind organizarea alegerilor în situații excepționale

Un asemenea cadru ar trebui să reglementeze atât condițiile în care pot fi adoptate ajustări ale procesului electoral, cât și modul de aplicare, în ansamblu, a legislației electorale în contextul stării de urgență, de asediu sau de război, pentru toate tipurile de alegeri.

O asemenea reformă ar presupune o revizuire a arhitecturii întregului Cod electoral. Din acest motiv, o astfel de propunere nu a fost formulată ca propunere de lege ferenda, având în vedere amploarea subiectului, care depășește limitele prezentului studiu. Cu toate acestea, se impune semnalarea necesității instituirii unor standarde adecvate de tehnică legislativă, în vederea reglementării distincte și exhaustive a situațiilor derogatorii, în cadrul unor eventuale intervenții legislative ulterioare.

D. Instituirea unor proceduri jurisdicționale accelerate pentru litigiile electorale generate de măsuri adoptate în regim excepțional.

Având în vedere rolul determinant al factorului timp în protejarea drepturilor electorale, legislația ar trebui să asigure mecanisme eficiente de contestare și examinare rapidă a măsurilor care pot afecta procesul electoral.

E. Asigurarea respectării principiului egalității electorale.

Orice măsuri administrative adoptate în contextul unei situații excepționale ar trebui să evite crearea unor tratamente diferențiate nejustificate între regiuni, categorii de alegători sau competitori electorali, în special în ceea ce privește accesul la informare, participarea la alegeri și condițiile de desfășurare a campaniei, în conformitate cu standardele OSCE/ODIHR privind egalitatea și integritatea electorală.

F. Clarificarea dispozițiilor articolului 31 lit. d) din Legea nr. 248/2025 privind managementul situațiilor de criză.

Norma ar trebui să precizeze explicit:

- autoritatea competentă să dispună suspendarea proceselor electorale;
- condițiile obiective în care o asemenea măsură poate fi aplicată;
- limitele temporale ale acesteia;
- garanțiile procedurale și mecanismele de control parlamentar și jurisdicțional.

G. Consolidarea mecanismelor de control asupra exercitării competențelor excepționale.

Măsurile adoptate în contextul unei situații excepționale care pot afecta procesul electoral ar trebui să fie supuse unor mecanisme eficiente de control parlamentar și jurisdicțional, pentru a preveni utilizarea disproporționată sau arbitrară a puterilor executive.

5.1. Opțiuni de reglementare

Pornind de la standarde privind alegeri libere și integritatea procesului electoral și de la exigențele de control în stări de urgență, am putea identifica trei modele de reglementare, urmate de garanții procedurale minime.

Modelul A – separare strictă între regimul situațiilor excepționale și administrarea procesului electoral

Primul model identificat în analiza comparativă poate fi descris drept **modelul separării stricte între competențele autorităților executive în situații de criză și administrarea procesului electoral**. În acest model, autoritățile care gestionează situațiile excepționale – fie ele guvernul, structuri de management al crizelor sau comisii speciale – **nu au competențe asupra elementelor esențiale ale competiției electorale**. Orice ajustare privind organizarea alegerilor, calendarul electoral sau regulile de participare este realizată exclusiv prin instrumente legislative sau prin intermediul autorităților electorale independente, însoțite de garanții juridice explicite.

Un exemplu relevant al acestui model este **Germania**, unde arhitectura constituțională este concepută tocmai pentru a preveni concentrarea excesivă a puterii executive în perioade de criză. Lecțiile istorice ale perioadei interbelice și ale regimului autoritar au determinat adoptarea unui sistem constituțional în care intervențiile asupra procesului electoral sunt strict limitate și supuse controlului parlamentar și jurisdicțional.

Un element esențial al modelului german este **principiul neutralității autorităților publice în competiția electorală**. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale Federale, guvernul și alte autorități ale statului nu pot utiliza resursele publice pentru a influența procesul electoral sau pentru a favoriza anumite forțe politice. Acest principiu se aplică inclusiv în contextul unor situații de criză, când presiunea asupra instituțiilor executive este, în mod natural, mai ridicată.

Prin urmare, modelul german ilustrează o abordare în care regimul situațiilor excepționale și procesul electoral sunt tratate ca două domenii normative distincte, iar orice punct de intersecție între acestea este gestionat prin decizie legislativă și control jurisdicțional. Această separare instituțională contribuie la protejarea integrității procesului electoral și la menținerea încrederii publice în imparțialitatea autorităților statului chiar și în contextul unor situații de criză.

În termeni de politici publice, acest model oferă un principiu clar: executivul gestionează criza, dar nu gestionează competiția electorală. Ajustările privind alegerile sunt realizate exclusiv prin intervenția legislativă sau prin autoritățile electorale independente, însoțite de garanții explicite privind controlul parlamentar și jurisdicțional.

Modelul B – implicare limitată a autorităților de gestionare a crizelor

Al doilea model identificat în analiza comparativă poate fi descris drept modelul implicării limitate a autorităților executive în procesul electoral. În acest model, **autoritățile responsabile de gestionarea situațiilor de urgență pot adopta măsuri administrative cu caracter logistic sau de siguranță publică, însă nu pot interveni asupra elementelor esențiale ale competiției electorale**. Astfel, competențele executive sunt limitate la aspecte organizatorice sau de securitate, fără a afecta drepturile electorale fundamentale, eligibilitatea candidaților sau regulile competiției politice.

Acest model poate fi ilustrat prin experiența Franței, unde regimul juridic al situațiilor excepționale permite executivului să adopte măsuri administrative extinse, însă intervențiile asupra procesului electoral propriu-zis sunt rezervate legislativului sau autorităților electorale competente. În sistemul francez, guvernul poate adopta măsuri privind securitatea publică, restricțiile sanitare, organizarea adunărilor publice sau alte aspecte logistice ale procesului electoral, însă nu poate modifica regulile electorale fundamentale și nici nu poate interveni în procedurile privind eligibilitatea candidaților sau validarea rezultatelor.

În practică, acest model presupune o delimitare clară între măsurile administrative necesare gestionării unei crize și reglementarea competiției electorale. Executivul poate adopta măsuri care facilitează

desfășurarea scrutinului în condiții de siguranță – de exemplu, reguli privind distanțarea în secțiile de votare, măsuri de securitate sau ajustări logistice privind organizarea scrutinului – însă nu poate interveni asupra elementelor esențiale ale procesului electoral, cum ar fi calendarul electoral, condițiile de participare a candidaților sau procedurile de validare a rezultatelor.

Modelul implicării limitate reflectă ideea că executivul poate contribui la asigurarea condițiilor materiale și de securitate pentru desfășurarea alegerilor, însă nu poate interveni asupra nucleului drepturilor electorale, precum dreptul de a alege, dreptul de a fi ales, egalitatea votului sau regulile competiției politice. Aceste elemente sunt considerate componente fundamentale ale ordinii democratice și sunt protejate prin mecanisme legislative și jurisdicționale.

În consecință, acest model permite **o anumită flexibilitate administrativă în gestionarea crizelor**, fără a compromite integritatea procesului electoral. Prin menținerea unei delimitări clare între măsurile de gestionare a crizei și regulile competiției electorale, sistemul asigură atât eficiența răspunsului instituțional în situații excepționale, cât și protecția principiilor fundamentale ale alegerilor libere și corecte.

Model C – clauză electorală de urgență

Al treilea model identificat în analiza comparativă poate fi descris drept modelul „clauzei electorale de urgență”, în care legislația prevede în mod explicit condițiile și limitele intervenției autorităților în procesul electoral în contextul unor situații excepționale. Spre deosebire de modelul separării stricte sau al implicării limitate, acest model nu exclude complet posibilitatea adoptării unor măsuri cu impact asupra organizării alegerilor, însă **reglementează în mod detaliat cadrul juridic în care asemenea intervenții pot avea loc**.

Caracteristica principală a acestui model constă în existența unei „liste închise” de măsuri permise, prevăzute expres în lege. Această listă stabilește în mod clar ce tipuri de ajustări pot fi adoptate în contextul unei crize, limitând astfel riscul unor interpretări extensiv-discreționare ale competențelor executive. În mod tipic, asemenea măsuri pot include ajustări logistice ale procesului electoral, modificări limitate ale procedurilor administrative sau măsuri menite să asigure securitatea și continuitatea votării, fără a afecta drepturile electorale fundamentale.

Un alt element esențial al acestui model îl reprezintă **procedura de consultare obligatorie cu autoritatea electorală independentă**, de regulă Comisia Electorală Centrală sau instituția echivalentă. Această consultare are rolul de a asigura că măsurile adoptate sunt compatibile cu principiile administrării imparțiale a alegerilor și nu afectează integritatea procesului electoral.

În plus, modelul presupune existența unor **mecanisme instituționale de control**, în special control parlamentar asupra măsurilor adoptate în regim de urgență. Parlamentul poate confirma, modifica sau revoca aceste măsuri, menținând astfel echilibrul instituțional între executiv și legislativ chiar și în contextul unei crize.

Un alt element definitoriu este instituirea unor **căi de atac accelerate**, care permit contestarea rapidă a măsurilor adoptate în regim excepțional atunci când acestea produc efecte asupra procesului electoral. Procedurile judiciare accelerate sunt esențiale deoarece litigiile electorale sunt strâns legate de calendarul electoral, iar întârzierile în examinarea lor pot face ca remediile juridice să devină lipsite de efect util.

Acest model reflectă ideea că **flexibilitatea administrativă necesară gestionării unei crize trebuie să fie însoțită de garanții juridice clare**, care să prevină utilizarea abuzivă a competențelor excepționale. Prin definirea explicită a tipurilor de măsuri permise, a procedurilor de consultare instituțională și a mecanismelor de control parlamentar și jurisdicțional, clauza electorală de urgență contribuie la reducerea incertitudinilor juridice și la protejarea integrității procesului electoral în situații de criză.

În raport cu aceste modele, cadrul normativ din Republica Moldova se caracterizează printr-o reglementare incompletă a intersecției dintre competențele autorităților de gestionare a situațiilor excepționale și administrarea proceselor electorale. Lipsa unor prevederi explicite privind limitele intervenției executive, procedurile de consultare cu autoritățile electorale și mecanismele de control aplicabile poate genera ambiguități juridice și riscuri de interpretare extensivă a competențelor executive. În acest context, consolidarea cadrului normativ prin clarificarea acestor elemente ar contribui la alinierea

legislației naționale la standardele europene privind protecția integrității procesului electoral și echilibrul instituțional în situații de criză.

Experiența comparată demonstrează că stabilitatea regulilor electorale și delimitarea clară a competențelor instituționale reprezintă elemente esențiale pentru menținerea încrederii publice în procesul electoral chiar și în contextul unor crize. În acest sens, o reformă legislativă care să clarifice limitele intervenției executive, să prevadă consultarea obligatorie a autorităților electorale independente, să instituie mecanisme eficiente de control parlamentar și jurisdicțional și să asigure proceduri accelerate de contestare a măsurilor cu impact electoral ar contribui la alinierea cadrului normativ național la standardele europene. O asemenea abordare ar permite statului să gestioneze eficient situațiile excepționale, fără a compromite principiile fundamentale ale alegerilor libere și corecte și fără a afecta echilibrul constituțional dintre instituțiile statului.

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

L E G E

pentru modificarea și completarea unor acte normative

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articolul 1

Legea nr. [212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război](#) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137, art. 696), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

Articolul 4 se completează cu alineatele (4) și (5) cu următorul cuprins:

„(4) În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, instituite pe întreg teritoriul țării, nu se admite modificarea Constituției, precum și adoptarea, modificarea sau abrogarea legislației electorale.

(5) În cazul în care, în temeiul hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război, este permisă desfășurarea alegerilor, organizarea și administrarea procesului electoral se realizează exclusiv de către Comisia Electorală Centrală, în condițiile legislației electorale.”

Articolul 2

[Legea nr. 248 din 10 iulie 2025 privind managementul situațiilor de criză](#) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 437-440, art. 600), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

La articolul 31, litera d) se modifică și va avea următorul cuprins:

„d) suspendarea sau modificarea organizării proceselor electorale de toate tipurile, inclusiv a referendumurilor republicane și locale, poate fi dispusă exclusiv prin hotărâre a Parlamentului, în condițiile declarării stării de urgență, atunci când circumstanțele obiective fac imposibilă desfășurarea alegerilor în condiții care să asigure caracterul lor liber și corect.”

Articolul 31 se completează cu alineatele (2)-(4) cu următorul cuprins:

„(2) Suspendarea sau modificarea organizării proceselor electorale poate fi dispusă numai cu consultarea Comisiei Electorale Centrale și trebuie să indice în mod expres durata, justificarea și temeiul juridic al intervenției.

(3) Măsurile prevăzute la alin. (2) trebuie să fie strict necesare și proporționale situației de criză și se aplică numai pe durata acesteia.

(4) Actele adoptate în temeiul prezentului articol sunt supuse controlului de constituționalitate, în condițiile legislației privind Curtea Constituțională.”

Articolul 3

[Codul electoral nr. 325 din 8 decembrie 2022](#) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 426–427, art. 770), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

Articolul 244 alineatul (1) se completează cu o teză finală cu următorul cuprins:

„În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, instituite pe întreg teritoriul țării, orice derogare de la prevederile prezentului cod se admite exclusiv prin hotărâre a Parlamentului, în măsura în care aceasta este strict necesară pentru gestionarea situației excepționale, este limitată în timp și nu afectează caracterul liber și corect al alegerilor.”

Președintele Parlamentului

Asociația Promo-LEX
str. Mitropolit Petru Movilă 23/13,
Chișinău, Moldova
info@promolex.md / www.promolex.md