



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*

 Fundația  
Soros  
Moldova

# **Colectarea semnăturilor în context pandemic pentru susținerea candidaților în alegeri sau pentru inițierea referendumului: soluții și mecanisme alternative**

Publicat la 4 martie 2021

Chișinău 2021

## Cuprins

Noțiuni-cheie.....	3
Introducere.....	4
Provocările colectării semnăturilor pentru susținerea candidaților în condiții pandemice.....	5
Condițiile pentru înregistrarea candidaților în procesul electoral: practica internațională.....	7
Colectarea semnăturilor.....	7
Depunerea depozitului electoral.....	10
Soluții alternative la mecanismul existent de colectare a semnăturilor în Republica Moldova...	13
Optimizarea mecanismului de colectare a semnăturilor.....	13
Implementarea mecanismului de aplicare a depozitului electoral.....	16
Concluzii.....	19
Recomandări.....	20
Abrevieri.....	22

## Noțiuni-cheie

**Activitate de colectare a semnăturilor** – ansamblu de acțiuni ce cuprind colectarea semnăturilor în susținerea unui candidat la o funcție electivă sau în vederea inițierii referendumului de către grupul de inițiativă și eliberarea formularelor listelor de subscripție până în ultima zi de prezentare a listelor de subscripție către organul responsabil de verificare a semnăturilor.

**Grup de inițiativă** – grup constituit din cetățeni cu drept de vot și înregistrat de către Comisia Electorală Centrală pentru colectarea semnăturilor în susținerea unui candidat la funcție electivă sau în vederea inițierii referendumului.

**Colector** – persoană care colectează semnături.

**Listă de subscripție** – listă cu semnături ale alegătorilor care susțin un oarecare candidat la alegeri sau inițierea referendumului.

**Depozit electoral** – garanție financiară depusă în vederea înregistrării candidatului în cursa electorală.

**Semnătură electronică** – date în formă electronică, care sunt atașate la sau logic asociate cu alte date în formă electronică și care sunt utilizate ca metodă de autentificare.

## Introducere

Colectarea semnăturilor reprezintă un exercițiu democratic prin care alegătorii susțin benevol un anumit candidat la o funcție electivă sau susțin inițierea unui referendum. Pentru înregistrarea în cursa electorală a candidatului, condiția colectării semnăturilor reprezintă un filtru bazat pe susținerea alegătorilor, iar pentru inițierea referendumului reprezintă o dovadă a voinței cetățenilor de a iniția o consultare populară.

Colectarea semnăturilor reprezintă o etapă importantă în procesul electoral. Dat fiind faptul că organizarea alegerilor și a referendumului presupune anumite cheltuieli, aproape în fiecare stat candidații trebuie să colecteze semnături în vederea înregistrării lor în cursa electorală. Colectarea semnăturilor, în acest sens, reprezintă un mecanism de garantare a intențiilor temeinice ale candidaților de a participa la alegeri, respectiv, o garanție că statul nu va suporta cheltuieli financiare suplimentare în organizarea alegerilor.

Și în Republica Moldova prezentarea de către candidatului la o funcție electivă a listelor de subscripție cu un număr suficient de semnături ale susținătorilor acestuia reprezintă o condiție pentru depunerea dosarului în vederea înregistrării candidatului în cursa electorală<sup>1</sup>. Comparativ cu scrutinul prezidențial, în cazul alegerilor locale și al celor parlamentare, candidații independenți sunt abordați inechitabil în raport cu candidații desemnați de partide politice sau blocuri electorale, deoarece doar independenții sunt obligați să colecteze semnături în susținerea candidaturii lor<sup>2</sup>.

Analiza își propune să prezinte principalele provocări și soluții la mecanismul existent de colectare a semnăturilor în vederea susținerii candidatului la o funcție electivă, prin prisma practicii internaționale. Necesitatea studiului a fost determinată, în special, de riscurile generate de contextul pandemic, însă soluțiile propuse pot fi implementate chiar și în condițiile soluționării problemelor epidemiologice respective.

---

<sup>1</sup> Art. 49, alin. (1), lit. b) din Codul electoral.

<sup>2</sup> În [Raportul](#) nr. 1 al Misiunii de observare a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019, MO Promo-LEX a reiterat poziția sa potrivit căreia condițiile pentru înregistrarea candidaților independenți trebuie să fie similare condițiilor pentru înregistrarea candidaților desemnați de către partidele politice sau blocurile electorale, după exemplul alegerilor prezidențiale, p. 14.

## Provocările colectării semnăturilor pentru susținerea candidaților în condiții pandemice

Alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020 au fost organizate și desfășurate în condiții de stare de urgență în sănătate publică pe întregul teritoriu al țării<sup>3</sup>.

În scopul protejării tuturor participanților la procesul electoral, CNESP a stabilit un set de reguli generale obligatorii de prevenire și combatere a infecției COVID-19 în desfășurarea scrutinelor electorale<sup>4</sup> și a aprobat *Instrucțiunea privind modalitatea de organizare și desfășurare de către Comisia Electorală Centrală a scrutinelor electorale, în condițiile situației pandemice cu infecția COVID-19*<sup>5</sup>. Atât hotărârea, cât și documentul însă, nu au stabilit reguli speciale privind modalitatea de colectare a semnăturilor în condiții pandemice. Astfel, mecanismul de colectare a semnăturilor nu a fost reglementat în mod separat, regulile încadrându-se în restricțiile general aplicabile pentru comportamentul cetățenilor în context pandemic.

În același timp, *Îndrumarul membrului/-ei grupului de inițiativă în susținerea candidatului/-tei la funcția de Președinte al Republicii Moldova*, elaborat de CICDE, conține trei recomandări practice privind procedura de colectare a semnăturilor: purtarea măștii de protecție și respectarea distanței sociale de 1,5 metri; evitarea atingerii actului de identitate al susținătorului/-oarei; utilizarea, în măsura posibilităților, de către susținător a propriului pix pentru înscrierea datelor<sup>6</sup>.

Potrivit art. 113, alin. (1) din Codul electoral, pentru a fi înregistrați în cursa electorală prezidențială, candidații trebuie să prezinte la CEC listele de subscripție cu semnăturile a cel puțin 15000 și nu mai mult de 25000 de alegători. Alegătorii trebuie să fie din cel puțin jumătate din numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova. În vederea colectării semnăturilor se constituie un grup de inițiativă pentru susținerea candidatului din cel puțin 25 de persoane și cel mult 100 de persoane cu drept de vot<sup>7</sup>.

În conformitate cu art. 114, alin. (2) din Codul electoral<sup>8</sup> și pct. 24 din Programul său calendaristic, CEC a înregistrat 13 grupuri de inițiativă pentru susținerea candidaților la funcția de Președinte al Republicii Moldova, mărimea GI variind de la 33 la 100 de membri, însumând 1007 colectori<sup>9</sup>.

Pe parcursul lunii septembrie, în anumite unități administrativ-teritoriale ale țării CNESP a atestat tendințe negative majore și a instituit, începând cu 1 octombrie 2020, stare de urgență în sănătatea publică<sup>10</sup> în 26 (68% din totalul de 38) de unități administrativ-teritoriale de nivelul II, pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”<sup>11</sup>.

---

<sup>3</sup> Declarată la 17 martie 2020 de către autoritățile Republicii Moldova, starea de urgență în sănătatea publică a fost prelungită de către CNESP până la 30 iunie, 31 iulie, 31 august, 15 septembrie 2020, 15 ianuarie, 15 februarie 2021 pe întregul teritoriu al țării.

<sup>4</sup> [Hotărârea](#) CNESP nr. 24 din 12 august 2020.

<sup>5</sup> [Instrucțiunea](#) privind modalitatea de organizare și desfășurare de către Comisia Electorală Centrală a scrutinelor electorale, în condițiile situației pandemice cu infecția COVID-19, aprobată prin Hotărârea CNESP nr. 24 din 12 august 2020, modificată și completată prin Hotărârea CNESP nr. 34 din 13 octombrie 2020.

<sup>6</sup> [Îndrumarul](#) membrului/-ei grupului de inițiativă în susținerea candidatului/-tei la funcția de Președinte al Republicii Moldova, Chisinau, 2020, p. 10-11.

<sup>7</sup> Art. 114, alin. (1) din Codul electoral.

<sup>8</sup> Art. 114, alin. (2) din Codul electoral: Lista membrilor grupului de inițiativă, în care este indicat conducătorul acestui grup, se depune la CEC, cel târziu cu 50 de zile înainte de ziua alegerilor, de către persoana propusă drept candidat la funcția de Președinte al Republicii Moldova.

<sup>9</sup> [Hotărârile](#) CEC de înregistrare a grupurilor de inițiativă.

<sup>10</sup> [Hotărârea](#) CNESP nr. 33 din 28 septembrie 2020.

<sup>11</sup> [Anexa](#) nr. 1 la Hotărârea CNESP nr. 33 din 28 septembrie 2020.

Potrivit informațiilor prezentate de MSMPS, la 1 octombrie 2020, bilanțul persoanelor infectate cu noul coronavirus a atins cifra de 50981 de cazuri<sup>12</sup> în grupul de populație 18+ (1,6%) din numărul total de alegători înscriși în Registrul de Stat al Alegătorilor în etapa încheierii procedurii de actualizare a listelor electorale (3 287 140)<sup>13</sup>. Analiza informației cu privire la situația epidemiologică privind infecția COVID-19 prezentată la 15 octombrie 2020 denotă o creștere cu 29% a bilanțului de cazuri înregistrate în grupul de populație 18+ față de perioada colectării.

Încă nu este clar dacă există o corelație între bilanțul cazurilor înregistrate și procesul de colectare a semnăturilor, cert este că colectarea semnăturilor în vederea susținerii candidaților la alegerile prezidențiale din 1 (15) noiembrie 2020, fără o reglementare clară, a constituit o adevărată provocare și un risc sporit de infectare.

Din cele 13 GI înregistrate de CEC, în termen<sup>14</sup> au colectat semnăturile necesare și au depus dosarele pentru înregistrarea concurenților electorali 9 GI<sup>15</sup>. În cazul celorlalte patru GI, din diverse motive, acestea nu au încheiat procedura de colectare a semnăturilor și nu au depus dosarele pentru înregistrare<sup>16</sup>. Mai mult, trei din cele patru GI care nu au reușit să adune numărul necesar de semnături susțineau candidați independenți, fapt ce denotă că colectarea semnăturilor s-a dovedit a fi împovărătoare, în special pentru candidații independenți<sup>17</sup>.

Respectiv, prezenta analiză, în sens strict, are misiunea de a soluționa problema colectării semnăturilor în calitate de sursă potențială de infectare a cetățenilor în perioada de colectare a semnăturilor de subscripție. Iar în sens larg, vine cu propuneri privind optimizarea procedurii de desemnare a candidaților, plecând de la practica internațională.

---

<sup>12</sup> [Informațiile](#) privind COVID-19 prezentate de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale la 1 octombrie 2020.

<sup>13</sup> [Numărul](#) total de alegători înscriși în RSA în etapa încheierii procedurii de actualizare a listelor electorale, oferit de CEC la 8 octombrie 2020.

<sup>14</sup> Conform pct. 29 din Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, pentru înregistrarea candidaților, cel târziu cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor, Comisiei Electorale Centrale i se prezintă actele indicate la art. 44 și listele de subscripție în condițiile art. 102 din Codul electoral.

<sup>15</sup> GI pentru susținerea candidaților: Renato Usatîi, Andrei Năstase, Andrian Candu, Tudor Deliu, Igor Dodon, Violeta Ivanov, Maia Sandu, Octavian Țîcu, Dorin Chirtoacă.

<sup>16</sup> [Raportul](#) nr. 3. Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, p. 27.

<sup>17</sup> [Declarația](#) privind constatările și concluziile preliminare ale Misiunii internaționale de observare a alegerilor ENEMO, 3 noiembrie 2020, p. 14.

## Condițiile pentru înregistrarea candidaților în procesul electoral: practica internațională

În practica electorală internațională dreptul de a fi ales cade sub rezerva unor condiții. Astfel, în vederea asigurării participării la procesul electoral a candidaților/formațiunilor politice, statele au reglementat condiția de colectare a unui anumit număr de semnături și/sau depunerea depozitului electoral<sup>18</sup>.

### Colectarea semnăturilor

Obligația de a colecta un număr special de semnături pentru propunerea unei candidaturi este, în principiu, compatibilă cu principiul sufragiului universal. În practica internațională, toate partidele politice, cu excepția unor formațiuni politice fantome, par a nu se confrunta cu vreo dificultate în colectarea numărului necesar de semnături. Afirmarea e valabilă cu condiția că normele care reglementează colectarea semnăturilor nu sunt utilizate pentru a împiedica candidații de a-și exercita dreptul de a fi ales. Pentru a evita orice manipulari de acest gen, legea trebuie să stabilească un număr maxim de semnături, care nu trebuie să depășească pragul de 1% de alegători din circumscripția respectivă<sup>19</sup>.

Odată cu izbucnirea pandemiei de coronavirus, multe țări din întreaga lume care urmau să organizeze alegeri sau referendumuri au trebuit să decidă dacă le desfășoară așa cum au fost inițial planificate, introducând măsuri de atenuare, sau să le amâne<sup>20</sup>. Odată ce s-a decis desfășurarea alegerilor, factorii de decizie au trebuit să ia în considerare o serie de parametri și implicații legale, tehnice și sanitare, precum și aranjamente constituționale, pentru a se asigura că instituțiile democratice funcționează așa cum ar face-o în circumstanțe normale și pentru a asigura drepturile și libertățile fundamentale ale oamenilor.

În vederea organizării și desfășurării în condiții sigure a scrutinelor, cu prevenirea răspândirii infecției, statele lumii și-au ajustat cadrul legal electoral astfel încât să faciliteze înregistrarea candidaților în cursa electorală, și anume:

- colectarea online a semnăturilor;
- anularea sau reducerea numărului de semnături necesare pentru înregistrarea în alegeri.

### Colectarea online a semnăturilor

Metoda colectării online a semnăturilor este una rezonabilă pe măsură ce asigură securitatea sănătății publice, oferă un grad sporit de confort și rapiditate, precum și facilitează înregistrarea candidaților și organizarea alegerilor în timpul crizelor sanitare.

Printre statele care s-au orientat spre instrumentele digitale de colectare a semnăturilor, inclusiv ca răspuns la pandemia de COVID-19, menționăm: Austria, Finlanda<sup>21</sup>, Olanda, Letonia<sup>22</sup>, Danemarca, unele state americane (Arkansas, Arizona, Colorado, Columbia, Denver, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan<sup>23</sup>, Minnesota, Montana, New Jersey, Ohio, Oklahoma, Utah, Washington)<sup>24</sup>, Elveția, unele state din UE, Islanda, România.

<sup>18</sup> [Utilizarea depozitului electoral](#) în cadrul proceselor electorale din țările Europei, Departamentul legislativ – Direcția afaceri europene și relația cu Parlamentul, Autoritatea Electorală Permanentă, aprilie 2020, p. 1.

<sup>19</sup> [Codul](#) bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ, pct. 8, p. 17, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Strasbourg, 28 iulie 2016.

<sup>20</sup> Potrivit [Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală](#) (IDEA International), 101 state și teritorii au organizat alegerile pe timp de pandemie, iar alte 75 de state și teritorii au amânat organizarea alegerilor.

<sup>21</sup> Despite Covid-19, [digital signature collection](#) has not taken off, Direct Democracy, Swissinfo.ch, accesat la 17.01.2021.

<sup>22</sup> Începând cu [1 ianuarie 2015](#), cetățenii pot susține online inițiativele în vederea inițierii referendumului.

<sup>23</sup> [Procedura](#) opțională de colectare a semnăturilor, Departamentul de Stat al statului Michigan, aprilie 2020.

De exemplu, în cazul Islandei, ca urmare a modificărilor temporare ale cadrului normativ, în aprilie 2020, candidații la funcția de președinte au putut colecta semnăturile atât pe suport de hârtie, cât și electronic. Potrivit Misiunii OSCE/ODIHR de Observare a Alegerilor, aproximativ 87% din semnăturile prezentate de candidați au fost colectate electronic prin procesul de identificare ID. Mai mult ca atât, colectarea online a semnăturilor este considerată drept metodă alternativă și pentru alegerile parlamentare din 2021, întrucât nu au fost înregistrate îngrijorări cu privire la procesul de colectare și verificare a semnăturilor<sup>25</sup>.

În vederea bunei desfășurări a alegerilor locale pe timp de pandemie, Autoritatea Electorală Permanentă Română a introdus facilitarea colectării semnăturilor prin poșta electronică și prin orice platformă electronică ce permite prelucrarea datelor personale cu respectarea cadrului normativ privind protecția datelor cu caracter personal <sup>26</sup>. În conformitate cu Metodologia depunerii dosarelor de candidatură și a listelor de susținători la alegerile locale din anul 2020, listele de susținători întocmite în format electronic sunt valabile doar însoțite de declarația pe propria răspundere a colectorului, prin care se atestă veridicitatea semnăturii susținătorilor<sup>27</sup>.

Cât privește Danemarca, colectarea online a semnăturilor este posibilă încă din 2014 și este utilizată de partidele noi în vederea participării la alegerile parlamentare. Pentru inițierea procesului de colectare partidul este obligat să remită instituției responsabile adresa electronică a potențialului susținător. După 7 zile – *perioada de reflecție*, instituția expediază potențialului susținător un e-mail cu un link pentru a finaliza procesul de susținere. Sistemul acceptă atât semnăturile colectate pe suport de hârtie, cât și cele colectate prin intermediul poștei electronice. Un alegător poate susține doar un partid<sup>28</sup>.

Inițiativa cetățenească europeană (ICE) este un instrument important al democrației participative în UE, prin intermediul căruia un milion de cetățeni, cu reședința într-un sfert dintre statele membre, au posibilitatea să invite Comisia să înainteze o propunere de act juridic pentru aplicarea Tratatelor UE. Semnăturile pot fi colectate pe suport de hârtie și online. Comisia Europeană pune la dispoziție gratuit programe informatice cu sursă deschisă (open source) pentru colectarea online a semnăturilor<sup>29</sup>. Din 2020 procedura ICE este mai accesibilă, mai puțin birocratică și mai ușor de utilizat pentru organizatori și susținători<sup>30</sup>.

#### **Avantajele mecanismului de colectare online a semnăturilor:**

- este o opțiune viabilă ce ar reduce contactul fizic dintre persoane;
- este o procedură mult mai rapidă, sigură, eficientă și accesibilă, inclusiv pentru susținătorii cu nevoi speciale;
- simplifică atât situația colectorilor, cât și a susținătorilor;
- reduce timpul și efortul în vederea verificării semnăturilor colectate manual;
- permite colectorilor să verifice în timp real numărul semnăturilor valabile;
- permite oportunitatea verificării semnăturilor repetate și confirmarea eligibilității susținătorilor înainte ca aceștia să semneze<sup>31</sup>;
- permite posibilitatea întocmirii unui bilanț cu numărul total de semnături colectate de către toți colectorii;
- permite generarea de rapoarte, date dezagregate etc.

---

<sup>24</sup> [Methods](#) for signing candidate nominating petitions, enciclopedia digitală Ballotpedia, accesat la 18 ianuarie 2021.

<sup>25</sup> [Raportul](#) ODIHR de evaluare a necesităților scrutinului prezidențial din 27 iunie 2020, Islanda.

<sup>26</sup> [Hotărârea](#) AEP nr. 2 privind aprobarea Metodologiei depunerii dosarelor de candidatură și a listelor de susținători la alegerile locale din anul 2020, 17 iulie 2020.

<sup>27</sup> Art. 10, alin. (4) din [Metodologia](#) depunerii dosarelor de candidatură și a listelor de susținători la alegerile locale din anul 2020, aprobată de Autoritatea Electorală Permanentă a României la 17 iulie 2020.

<sup>28</sup> [Raportul](#) Comisiei de la Veneția privind dreptul electoral și administrarea electorală în Europa din 8.10.2020, pct. 126.

<sup>29</sup> [Fișe](#) descriptive despre Uniunea Europeană. Parlamentul European. Inițiativa cetățenească europeană.

<sup>30</sup> Din 2011 Comisia Europeană i-au fost înaintate patru astfel de inițiative.

<sup>31</sup> Persoanele sunt cetățeni ai Republicii Moldova, au dreptul la vot și au domiciliul pe teritoriul în care sunt colectate semnăturile.

## Dezavantajele mecanismului de colectare online a semnăturilor:

- necesitatea semnăturii digitale sau a poștei electronice;
- valabilitatea semnăturii electronice;
- costuri aferente sistemului;
- eventuale probleme de evidență a numărului de semnături colectate în format mixt, în special pentru alegerile locale și regionale.

### *Anularea sau reducerea numărului de semnături necesare pentru înscrierea în alegeri*

Potrivit standardelor Comisiei de la Veneția ce urmează a fi respectate la organizarea sau amânarea alegerilor, astfel încât acestea să respecte principiile fundamentale stabilite în Codul bunelor practici în materie electorală, *în cazul în care alegerile sunt organizate în timpul stării de urgență, unele modificări procedurale pot fi necesare, cum ar fi prelungirea diferitor termene, inclusiv pentru numărarea voturilor sau **renunțarea la cerințele pentru înregistrarea candidaților, cum ar fi cerința de a colecta semnături (dacă acest lucru nu este posibil online)***. În acest sens, cea mai bună opțiune ar fi operarea în prealabil a unor asemenea modificări procedurale în Codul electoral. Altfel, operarea modificărilor tardive la legislația electorală aplicabilă numai pentru anumite alegeri concrete nu este neapărat o încălcare a principiilor europene ale dreptului electoral<sup>32</sup>.

În Uniunea Europeană, problema alegerilor în situații de urgență este relativ nouă, dar alte state din întreaga lume au trebuit deja să analizeze problema, ca urmare a crizei de sănătate publică (Liberia) sau a atacurilor teroriste, dezastrelor naturale (SUA) care au perturbat operațiunile guvernamentale, inclusiv organizarea alegerilor<sup>33</sup>. Astfel, ca răspuns la pandemia de coronavirus, mai multe state americane au operat modificări în legislația electorală în vederea înregistrării candidaților:

- *anularea cerinței de colectare a semnăturilor* (Arizona<sup>34</sup>; Vermont, New York, Utah<sup>35</sup>);
- *reducerea numărului de semnături necesare* (Illinois – 10% pentru candidații independenți și partidele noi; Connecticut – 30%; New Hampshire – 35% pentru candidații partidului libertarian la alegerile generale; New York; Virginia – pentru candidații independenți și partidele minoritare; Maryland – 50% pentru candidații independenți; Massachusetts, Michigan – 50% pentru candidații la funcția de primar; Rhode Island – 50% pentru candidații la alegerile primare și generale; Georgia – 70% pentru candidații independenți și partidele minoritare)<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> [Respect](#) for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency-reflections, European Commission for Democracy Through Law, pct. 115, p. 74.

<sup>33</sup> Coronavirus and elections in selected Member States, European Parliamentary Research Service, June 2020, p. 2.

<sup>34</sup> [Bloomberg News](#). How Coronavirus Is Killing Off Ballot Measures, accesat la 27 ianuarie 2021.

<sup>35</sup> [Ballotpedia](#) Digital Encyclopedia, Candidate filing changes in response to the coronavirus pandemic, 2020, accesat la 27 ianuarie 2021.

<sup>36</sup> Ibidem.

## Depunerea depozitului electoral

Din perspectiva legislației electorale, depozitul financiar reprezintă suma de bani pe care un candidat la o funcție electivă trebuie să o depună pentru a i se permite să-și înregistreze candidatura. Obligația constituirii unui depozit electoral se adaugă celorlalte condiții care trebuie îndeplinite, în general, de candidați, precum cetățenia, vârsta, domiciliul<sup>37</sup>.

Analiza experienței internaționale în materia dată, inclusiv a statelor din regiunea OSCE, denotă o atenție sporită a legislativului și a organelor electorale față de metoda depunerii depozitului electoral în calitate de condiție pentru înregistrarea candidaților în cursa electorală. Mai mult ca atât, potrivit Codului bunelor practici în materie electorală, această procedură alternativă este mai eficientă decât colectarea semnăturilor<sup>38</sup>.

Astfel, obligația constituirii unui depozit electoral este reglementată, spre exemplu, de cadrul legal din Armenia, Austria, Australia<sup>39</sup>, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Cipru, Coreea de Sud, Estonia, Franța, Grecia, Hong Kong<sup>40</sup>, India, Irlanda, Japonia<sup>41</sup>, Kazahstan, Lituania, Letonia, Malaysia<sup>42</sup>, Malta, Marea Britanie, Noua Zeelandă<sup>43</sup>, România, <sup>44</sup> Republica Cehă, Singapore<sup>45</sup>, Slovacia, Turcia, Țările de Jos, Ucraina<sup>46</sup>, Africa de Sud, Benin, Burundi, Cote d'Ivoire, Ghana, Guineea, Kena, Namibia, Nigeria, Republica Congo, Senegal, Sierra Leone, Zambia<sup>47</sup>.

Tabelul nr. 1. Valoarea depozitului electoral aplicat în diverse state

<i>Alegeri prezidențiale</i>				
<b>Armenia</b> 5000 de salarii minime <sup>48</sup> <i>Rambursabil</i> (5% din VVE <sup>49</sup> )	<b>Austria</b> 3600 EUR/PP	<b>Bosnia și Herțegovina</b> <sup>50</sup> 10200 EUR <i>Rambursabil</i> (1/3 din VVE)	<b>Bulgaria</b> <sup>51</sup> 51 EUR/CI 1278 EUR/PP <i>Rambursabil</i> (1% din VVE)	<b>Cipru</b> <sup>52</sup> 2000 EUR <i>Rambursabil</i> (3% din VVE)
<b>Franța</b> 2000 EUR	<b>Kârgâzstan</b> 1000000 somi <i>Rambursabil</i> (1% din VVE) <sup>53</sup>	<b>Lituania</b> <sup>54</sup> 5 salarii medii pe economie <sup>55</sup> <i>Rambursabil</i> (7% VVE)	<b>Turcia</b> 16140 EUR/CI <i>Rambursabil</i> <sup>56</sup> (doar pentru candidații înregistrați)	<b>Ucraina</b> 2,5 mil. UAH <sup>57</sup> <i>Rambursabil</i> <sup>58</sup> (victorie, turul II, candidați cărora li s-a respins înregistrarea)
<b>Coreea de Sud</b> <sup>59</sup> 500 mil. woni				

<sup>37</sup> [Utilizarea depozitului electoral](#) în cadrul proceselor electorale din țările Europei, Departamentul legislativ – Direcția afaceri europene și relația cu Parlamentul, Autoritatea Electorală Permanentă, aprilie 2020, p. 1.

<sup>38</sup> [Codul](#) bunelor practici în materie electorală, Raport explicativ, Comisia de la Veneția, p. 18.

<sup>39</sup> [Information](#) about qualification and nominating as a candidate, Australian Electoral Commission.

<sup>40</sup> The Government of the Hong Kong special administrative region [press releases](#).

<sup>41</sup> Japan's [electoral deposit](#).

<sup>42</sup> How to become an [election candidate](#), RojakDaily, accesat la 11 ianuarie 2021.

<sup>43</sup> Electoral [Act](#) New Zealand.

<sup>44</sup> [Legea](#) nr. 35 din 13 martie 2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, capitolul V, art. 29, alin. (5).

<sup>45</sup> Singapore general elections 2020, [election deposit](#).

<sup>46</sup> 2019 Presidential election in Ukraine, IFES post-election [report](#).

<sup>47</sup> Registration [fees](#) for political parties and candidates standing for elections, the Electoral Knowledge Network.

<sup>48</sup> În 2020 [salariul](#) minim în Armenia era de 68000 AMD = 109 EUR.

<sup>49</sup> Voturi valabil exprimate (VVE).

<sup>50</sup> Bosnia and Herzegovina General elections of 7 October 2018, ODIHR Needs Assessment Mission [Report](#), 25-27 June 2018, p. 10.

<sup>51</sup> Election [Code](#) of the Republic of Bulgaria, art. 129.

<sup>52</sup> The elections (President and vice-president) of the Republic [Laws](#) 1959 to 2017, p. 13.

<sup>53</sup> The [Constitutional Law](#) of the Kyrgyz Republic on elections of the President of the Kyrgyz Republic and the deputies of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic, art. 41, pct. 16.

<sup>54</sup> [Law](#) on Presidential elections, Republic of Lithuania, art. 136, alin. (2).

<sup>55</sup> În 2020 [salariul](#) mediu pe economie în Lituania constituia 1455 EUR.

<sup>56</sup> Republic of Turkey Early Presidential and Parliamentary elections 2018, ODIHR Election Observation Mission Final [Report](#), p. 12.

<sup>57</sup> 2,5 mil. UAH = 74346 EUR, 1 EUR = 33,63 UAH.

<sup>58</sup> Ukraine Presidential Election 2019, ODIHR Election Observation Mission Final [Report](#), p. 15.

<sup>59</sup> 500.000.000 woni = 373408 EUR, 1 EUR = 1339 woni.

<i>Rambursabil</i> (victorie alegeri)				
<i>Alegeri parlamentare</i>				
<b>Armenia</b> 2500 de salarii minime	<b>Austria</b> 435 EUR <i>Nerambursabil</i>	<b>Australia</b> 2000 \$ australieni <i>Rambursabil</i> (4% VVE)	<b>Bosnia și Herțegovina</b> 10200 EUR <i>Rambursabil</i> (3% din VVE)	<b>Bulgaria</b> 51 EUR/CI 1.278 EUR/PP <i>Rambursabil</i> (1% din VVE)
<b>Canada</b> 1000 \$ <i>Rambursabil</i> (15% VVE)	<b>Cehia</b> 200 de mii CZK <i>Nerambursabil</i>	<b>Cipru</b> 500 EUR <i>Rambursabil</i> (1/3 din VVE)	<b>Coreea de Sud</b> 15 mil. woni <i>Rambursabil</i> (victorie alegeri)	<b>Estonia</b> 5 salarii minime per candidat/2700 EUR <sup>60</sup> <i>Rambursabil</i> (minim din VVE)
<b>Franța</b> 1000 de franci	<b>Grecia</b> 146,74 EUR <i>Nerambursabil</i>	<b>India</b> 25 de mii de rupii <i>Rambursabil</i> (16,5% din VVE)	<b>Irlanda</b> 500 EUR/CI <sup>61</sup> <i>Rambursabil</i> (5% din VVE)	<b>Japonia</b> 3 mil. yeni <i>Rambursabil</i> (10-12,5% VVE)
<b>Kazahstan</b> 15 salarii minime/PP <i>Rambursabil</i> (7% din VVE)	<b>Letonia</b> 1400 EUR/PP <i>Rambursabil</i> (2% din VVE)	<b>Lituania</b> de la 1 la 10 salarii medii lunare pe economie în funcție de circumscripție	<b>Malaysia</b> 2000 EUR <i>Rambursabil</i> (12,5% din VVE)	<b>Malta</b> 90 EUR <i>Rambursabil</i> (10% din VVE)
<b>Marea Britanie</b> 500 de lire <i>Rambursabil</i> (5% VVE)	<b>Olanda</b> 11250 EUR	<b>România</b> 5 salarii minime brute pe țară pentru fiecare candidat <i>Rambursabil</i> (2% VVE)	<b>Slovacia</b> 17000 EUR/PP	<b>Tadjikistan</b> 5800 de somoni
<b>Turcia</b> 1600 EUR/CI <i>Rambursabil</i> (doar pentru candidații aleși)	<b>Ucraina</b> <sup>62</sup> 10 salarii minime/CI 1000 de salarii minime/PP <i>Rambursabil</i> (victorie)			
<i>Alegeri locale</i>				
<b>Grecia</b> 50 EUR	<b>Irlanda</b> 100 EUR/CI	<b>Marea Britanie</b> 500 de lire	<b>Japonia</b> 300000 – 3 mil. de yeni	<b>Bosnia și Herțegovina</b> 7150 EUR <i>Rambursabil</i> (3% din VVE)
<b>Olanda</b> 1125 EUR				

În spațiul european, cerințele privind înregistrarea candidaților în cursa electorală, cum ar fi colectarea semnăturilor și/sau depunerea depozitului electoral, variază de la stat la stat. În majoritatea cazurilor, valoarea depozitului este aceeași atât pentru partide, cât și pentru candidații independenți<sup>63</sup>.

Potrivit OSCE/ODIHR, în cazul în care depozitul electoral este utilizat ca o condiție prealabilă pentru înregistrarea candidaților, mărimea acestuia trebuie să fie suficientă pentru a descuraja partidele și candidații frivoli, dar, în același timp, să nu restricționeze accesul partidelor sau al candidaților la cursa electorală<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> European Parliament Election [Act](#), art. 29, of 23.01.2003.

<sup>61</sup> Independent candidates in national and European elections [study](#), Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, Directorate General for Internal Policies 2013, p. 22.

<sup>62</sup> Ukraine Early parliamentary elections of 21 July 2019, ODIHR Final [Report](#), p. 15.

<sup>63</sup> Independent candidates in national and European elections [study](#), Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, Directorate General for Internal Policies 2013, p. 18.

<sup>64</sup> Guidelines for reviewing a legal framework for elections, OSCE/ODIHR, 2013, second edition, p. 40.

### **Avantajele depozitului electoral:**

- metodă sigură, rapidă, ușor de manevrat în perioade de restricții de mișcare, de exemplu, perioada restricțiilor impuse de pandemie;
- asigură dreptul la o reprezentare eficientă;
- șansele candidaților depind mai degrabă de partea financiară decât de susținerea cetățenilor;
- nu presupune timp și efort pentru colectarea și verificarea semnăturilor;
- exclude la maximum contactul direct între persoane;
- responsabilizarea candidaților;
- nu presupune utilizarea banilor publici<sup>65</sup>.

### **Dezavantajele depozitului electoral:**

- poate spori coruptibilitatea în procesul electoral;
- reprezintă o selecție prea dură a candidaților, unii candidați nu-și pot permite pierderea resurselor financiare;
- poate restricționa accesul la cursa electorală al candidaților care nu dispun de resurse financiare, dar au susținerea alegătorilor;
- nerambursarea depozitului electoral în cazul în care candidatul nu atinge un anumit prag;
- depozitele mari pot limita accesul la cursa electorală al candidatelor<sup>66</sup>;
- rata inflației poate influența importanța cuantumului depozitului<sup>67</sup>.

În concluzie, depozitul electoral este un instrument folosit de cel puțin 41 (19%) de state la nivel mondial<sup>68</sup> și 14 (52%) state membre ale UE. Aplicarea acestuia, inclusiv ca o condiție facultativă, contribuie la stabilitatea politică, asigură dreptul la o reprezentare eficientă a candidaților bine intenționați și filtrează candidații cu șanse minime de a fi votați. Totuși, valoarea depozitului electoral trebuie să fie rațională, iar rambursarea să se facă în condiții rezonabile<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Potrivit rapoartelor depuse la CEC, în campania electorală, cei opt concurenți electorali înregistrați au declarat cheltuieli totale în valoare de 23,1 mil. de lei pentru activitățile de campanie electorală.

<sup>66</sup> [Monetary deposits for ballot access](#), The electoral knowledge network, accesat la 27 ianuarie 2021.

<sup>67</sup> De obicei, în sistemele din întreaga lume, candidatele se confruntă cu mai multe dezavantaje financiare decât candidații.

<sup>68</sup> Din totalul de 216 state.

<sup>69</sup> Codul bunelor practici în materie electorală, Linii directoare cu privire la alegeri, Comisia de la Veneția, p. 18.

## Soluții alternative la mecanismul existent de colectare a semnăturilor în Republica Moldova

Pandemia de COVID-19 și criza de sănătate publică au creat circumstanțe extraordinare, care impun o ajustare a cadrului electoral existent, inclusiv în materie de colectare a semnăturilor – o etapă importantă în procesul electoral. În contextul unei evoluții imprevizibile a situației epidemiologice, dar și în vederea îmbunătățirii cadrului legal în domeniu, propunem următoarele soluții la mecanismul existent de colectare a semnăturilor:

### Optimizarea mecanismului de colectare a semnăturilor

1. *Implementarea mecanismului mixt de colectare a semnăturilor.* Cadrul legal național existent prevede colectarea semnăturilor pe suport de hârtie cu completarea datelor personale și aplicarea semnăturii în lista de subscripție personal de către susținător. Considerăm că, în contextul epidemiologic actual, *trebuie să fie prevăzută posibilitatea candidaților la o funcție electivă de a colecta semnăturile atât pe suport de hârtie, cât și online*, prin intermediul unui program administrat de autoritatea electorală. Experiența utilizării de către CEC a modulelor digitalizate ale Sistemului Informațional Automatizat de Stat „Alegeri” face posibilă, din punct de vedere tehnic, implementarea mecanismului de colectare online într-o perioadă de până la șase luni<sup>70</sup>.

În plus, potrivit Planului strategic pe anii 2020–2023 al CEC, primul pilon strategic stabilit este *Servicii orientate spre cetățeni*, al cărui obiectiv 1.1 prevede *Dezvoltarea serviciilor accesibile, securizate și inovative, cu perfecționarea SIASA ca acțiune strategică*<sup>71</sup>. În conformitate cu Planul de acțiuni al CEC pentru anul 2020, în vederea realizării obiectivului menționat *supra*, autoritatea electorală a ajustat modulul „Verificarea listelor de subscripție” și a elaborat caietul de sarcini în vederea dezvoltării unui sistem care să asigure colectarea online a semnăturilor<sup>72</sup>. În virtutea importanței pentru perioada pandemică, dar și a relevanței pentru obiectivele CEC de digitalizare a procedurilor electorale, considerăm că și partenerii de dezvoltare ar putea susține, inclusiv financiar, urgentarea efortului de implementare a colectării online a semnăturilor.

La ora actuală, potrivit experților, în Republica Moldova circa 120-130 de mii de cetățeni dețin și utilizează activ semnătura electronică. De asemenea, numărul total al persoanelor care au activat acest serviciu cel puțin o dată este de circa 400-500 de mii de cetățeni (circa 15% din numărul total al alegătorilor din Registrul de Stat al Alegătorilor)<sup>73</sup>. Plecând de la tendințele înregistrate, cu siguranță, numărul de utilizatori va fi în continuă creștere. Totuși, autoritățile statului trebuie să realizeze campanii suplimentare de informare a cetățenilor la nivel național cu privire la utilitatea, beneficiile și nivelul de securitate al semnăturii electronice.

Deși, pe moment, termenul de valabilitate al certificatului cheii publice, pentru utilizatorii semnăturii electronice, este de 2 ani<sup>74</sup>, art. 32, alin. (1) din Legea privind semnătura electronică și documentul electronic prevede că *termenul de valabilitate a certificatului cheii publice al utilizatorului se stabilește de către prestatorul de servicii de certificare, dar nu poate constitui mai*

---

<sup>70</sup> Potrivit estimărilor deduse de către Alexandru Balmoș, șef al Direcției tehnologii informaționale și gestionarea listelor electorale din cadrul CEC, și Artur Reaboi, arhitect de sisteme informatice, Agenția de Guvernare Electronică, în cadrul discuțiilor preliminare privind conținutul documentului de politici.

<sup>71</sup> [Planul](#) strategic al Comisiei Electorale Centrale pe anii 2020–2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586 din 15 ianuarie 2020, p. 32.

<sup>72</sup> [Planul](#) de acțiuni al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2020, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3721 din 18 februarie 2020, p. 1.

<sup>73</sup> Din spusele domnului Artur Reaboi, arhitect de sisteme informatice, Agenția de Guvernare Electronică, în cadrul atelierului de lucru pe marginea analizei: *Colectarea semnăturilor în context pandemic pentru susținerea candidaților în alegeri sau pentru inițierea referendumului: soluții și mecanisme alternative*, organizat de Asociația Promo-LEX la 25.02.2021.

<sup>74</sup> [Termenul](#) de valabilitate al certificatului cheii publice, Serviciul Tehnologia Informației și Securitatea Cibernetică.

*mult de 5 ani, în funcție de capacitățile mijloacelor tehnice de creare a semnăturii electronice*<sup>75</sup>. Prin urmare, la ora actuală, valabilitatea semnăturii electronice este doar un aspect tehnic ce ține de timp, nu și o problemă.

Colectarea online a semnăturilor urmează a fi posibilă din momentul înregistrării de către CEC a grupului de inițiativă pentru susținerea candidatului și eliberării listelor de subscripție și va înceta în momentul depunerii de către candidat a dosarului pentru înregistrarea acestuia în cursa electorală. Printre avantajele mecanismului de colectare online a semnăturilor menționăm: lipsa contactului fizic între persoane, colectorii vor putea verifica în timp real numărul de semnături valabile, reducerea timpului și efortului în vederea verificării semnăturilor, reducerea volumului de lucru al organelor electorale, sporirea credibilității cetățenilor în procesul de verificare a listelor de subscripție din moment ce semnătura electronică asigură demonstrarea exactă a momentului semnării.

Ținem să menționăm că Republica Moldova are deja o experiență pozitivă privind colectarea electronică a datelor. Serviciul opțional *Înregistrare prealabilă*, aplicat în cazul alegerilor prezidențiale, alegerilor parlamentare și/sau al referendumurilor republicane, presupune completarea de către alegătorii aflați în străinătate, precum și cei din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria), a unui formular online prin intermediul căruia persoana se identifică și se înregistrează în prealabil, exprimându-și astfel voința de a participa la alegerile pentru care este activată aplicația<sup>76</sup>. Comparativ cu anul 2019, când au fost efectuate 24 125 de înregistrări prealabile, pe parcursul anului 2020 pentru scrutinul prezidențial au fost efectuate 35 910 înregistrări noi, cifra totală la momentul finalizării procedurii atingând 60 035 de înregistrări<sup>77</sup>.

În același timp, o problemă pentru procedura mixtă de colectare a semnăturilor ar fi păstrarea prevederilor de la art. 47, alin. (5) din Codul electoral, potrivit cărora un alegător poate susține, prin semnătură, un singur candidat în cadrul unui scrutin. În context, pct. 8 din Regulamentul privind modul de întocmire, prezentare și verificare a listelor de subscripție prevede că, dacă alegătorul a susținut mai mulți candidați, se consideră valabilă semnătura aplicată prima conform datei din lista de subscripție, celelalte semnături nu vor fi valabile. Promo-LEX concluziona încă în Raportul final de observare a alegerilor prezidențiale din 2016 că „Stabilind data din lista de subscripție drept criteriu al identificării primei semnături aplicate, în practică CEC se poate confrunta cu o situație în care să recepționeze, să verifice și, ulterior, să înregistreze concurentul electoral pentru care anumiți susținători au semnat în mod repetat, anterior semnând și pentru alți candidați, dar care au depus mai târziu listele”<sup>78</sup>. Trebuie utilizată aceeași abordare pentru semnăturile colectate online și pentru cele pe hârtie. În acest sens, aplicarea prin analogie cu regula votului prin internet, când doar ultima semnătură este valabilă, la fel, poate provoca o multitudine de întrebări în condițiile formatului mixt de colectare a semnăturilor.

În calitate de soluție, propunem racordarea legislației la standardele internaționale în domeniu. Astfel, la pct. 77 din Ghidul privind reglementarea partidelor politice, Comisia de la Veneția recomandă că „pentru a spori pluralismul și libertatea de asociere, legislația nu trebuie să limiteze un cetățean la semnarea unei liste de susținere a unui singur partid. O astfel de limitare este abuzată prea ușor și poate duce la descalificarea părților care, cu bună-credință, credeau că îndeplineseră cerințele pentru înregistrare”<sup>79</sup>. În context, considerăm că trebuie să fie prevăzută posibilitatea alegătorilor de a susține mai mulți candidați la o funcție electivă. Posibilitatea alegătorilor de a susține mai mulți candidați este reglementată, spre exemplu, de cadrul legal din

<sup>75</sup> [Legea nr. 91](#) privind semnătura electronică și documentul electronic din 27 iunie 2014.

<sup>76</sup> [Regulamentul](#) privind înregistrarea prealabilă, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1568 din 24 aprilie 2018.

<sup>77</sup> [Raportul](#) nr. 2 al Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, p. 4.

<sup>78</sup> [Raport final](#). Misiunea de observare Promo-LEX a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016, p. 15-16.

<sup>79</sup> [Guidelines](#) on Political Party Regulation, OSCE/ODIHR 2010, pct. 77, p. 43.

România<sup>80</sup>, Lituania<sup>81</sup>, Kârgâzstan<sup>82</sup>, Macedonia<sup>83</sup>, Irlanda<sup>84</sup>, Polonia<sup>85</sup>, Grecia<sup>86</sup>, Belarus<sup>87</sup>, Azerbaidjan<sup>88</sup> etc.

Practica internațională arată că colectarea online a semnăturilor, introdusă de unele state inclusiv ca răspuns la pandemia de COVID-19, a înregistrat rezultate bune, fiind o procedură rapidă, sigură și eficientă.

2. *Ajustarea numărului necesar de semnături la standardele internaționale.* În capitolul I din Codul bunelor practici în materie electorală, Comisia europeană pentru democrație prin drept prevede că „Legea nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de un 1% de alegători din circumscripția respectivă”.

Pe durata procesului de monitorizare a alegerilor locale generale, MO Promo-LEX a constatat abordarea inechitabilă a candidaților independenți în raport cu candidații desemnați de partide politice sau blocuri electorale în privința obligației de colectare a semnăturilor<sup>89</sup>.

*Tabelul nr. 2. Numărul de semnături care trebuie colectate*

<b><i>pentru susținerea candidatului la una din funcțiile electivă</i></b>		
a cel puțin 2000 și cel mult 2500 de susținători cu drept de vot (candidat bărbat)	sub 1%	la alegerea deputatului în Parlament (CI)
a cel puțin 1000 și cel mult 2500 de susținători cu drept de vot (candidat femeie)		
a cel puțin 15000 și nu mai mult de 25000 de alegători din cel puțin jumătate din numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea ale Republicii Moldova	sub 1%	la alegerea Președintelui Republicii Moldova
a 2% din numărul alegătorilor din circumscripția respectivă, împărțit la numărul de mandate pentru consiliul respectiv, dar nu mai puțin de 50 de persoane	sub 1%	la alegerea consilierului în consiliul local
a 5% din numărul alegătorilor din circumscripția respectivă, dar nu mai puțin de 150 de persoane și nu mai mult de 10000 de persoane	peste 1% (5%)	la alegerea primarului (CI)
<b><i>pentru susținerea inițierii referendumului</i></b>		
a cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot	peste 1% (6%)	în cazul oricărui tip de referendum republican, cu excepția celui constituțional
a 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective	peste 1% (10%)	în cazul referendumului local

Potrivit observatorilor Promo-LEX, cele mai mari impedimente pentru înregistrarea candidaților în baza colectării semnăturilor în liste se atestă în cazul candidaților independenți pentru funcția de primar al mun. Bălți – circa 5 500 de semnături (5%) și pentru mun. Chișinău – 10 000 (1,56%)<sup>90</sup>.

În opinia Promo-LEX, numărul de semnături necesare pentru a fi înregistrat în calitate de candidat independent în mun. Bălți și mun. Chișinău este unul exagerat. În acest sens, *reiterăm necesitatea de a revedea formula de calcul în vederea micșorării numărului de semnături*, astfel încât acesta să se încadreze în limitele impuse de Codul bunelor practici în materie electorală<sup>91</sup>. De asemenea, subliniem în mod repetat necesitatea creării unor condiții echitabile între candidații înregistrați

<sup>80</sup> [Legea nr. 148 din 24 iulie 2019, art. 4, alin. \(2\).](#)

<sup>81</sup> [Law on Presidential elections, art. 33.](#)

<sup>82</sup> The Constitutional [Law](#) of the Kyrgyz Republic on elections of the President of the Kyrgyz Republic and the deputies of the Jogorku Kenesh of Kyrgyz Republic, art. 52, alin. (5).

<sup>83</sup> Electoral [Code](#) of the Republic of Macedonia, art. 63, alin. (3).

<sup>84</sup> Electoral [Act](#) of Ireland, art. 52, alin. (1), lit. c).

<sup>85</sup> Election [Code](#) of Poland, art. 265, parag. 2.

<sup>86</sup> Greece early Parliamentary elections 2019, ODIHR Election Assessment Mission Final [Report](#), p. 8.

<sup>87</sup> Republic of Belarus early parliamentary elections 2019, ODIHR Needs Assessment Mission [Report](#), p. 7.

<sup>88</sup> Republic of Azerbaidjan early parliamentary elections 2020, ODIHR Election Observation Mission Final [Report](#), p. 13.

<sup>89</sup> [Raportul nr. 1 al Misiunii de observare a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019](#), p. 14.

<sup>90</sup> [Raport final](#). Misiunea de observare a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019, p. 39.

<sup>91</sup> [Ibidem](#).

pentru alegerile locale și parlamentare prin impunerea mecanismului de colectare a listelor de subscripție pentru toate categoriile de concurenți electorali<sup>92</sup>.

3. *Soluționarea altor deficiențe ale cadrului legal și normativ în domeniu.* Promo-LEX, în contextul monitorizării proceselor electorale, a identificat un șir de alte situații problematice în procesul de colectare și validare a semnăturilor în listele de subscripție. Considerăm că procedura de optimizare a mecanismului de colectare trebuie să prevadă, inclusiv, soluționarea a cel puțin trei deficiențe, suplimentare celor discutate mai sus, identificate de Promo-LEX:

- excluderea prevederilor de formă excesive ale Regulamentului CEC privind modul de întocmire, prezentare și verificare a listelor de subscripție, care nu corespund condițiilor minime din Codul electoral, dar care pot duce la invalidarea semnăturilor<sup>93</sup>;
- excluderea obligativității ca pe o listă de subscripție să fie incluse semnături ale susținătorilor care domiciliază într-o localitate<sup>94</sup>;
- includerea obligativității colectării semnăturilor în vederea înregistrării la alegerile locale și cele parlamentare pentru toți candidații, nu doar pentru cei independenți.

### Implementarea mecanismului de aplicare a depozitului electoral

Codul bunelor practici în materie electorală prevede că aplicarea depozitului ca metodă alternativă este mai eficientă decât colectarea semnăturilor<sup>95</sup>. Mai mult ca atât, în una dintre deciziile sale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că această metodă are drept „obiectiv legitim de a asigura dreptul la o reprezentare eficientă, bine organizată, creșterea responsabilității celor care și-au depus candidatura la alegeri și limitarea alegerilor la candidații credibili, evitând în același timp cheltuielile nejustificate ale fondurilor publice”<sup>96</sup>.

Analizând rezultatele turului întâi al alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020, ale alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 și ale alegerilor locale generale (alegera primarului mun. Chișinău), constatăm următoarele:

*Tabelul nr. 3*

Alegeri prezidențiale 2020 <sup>97</sup>	Alegeri parlamentare 2019 <sup>98</sup>	Alegeri locale generale 2019 <sup>99</sup>
Din 8 concurenți electorali: - <b>2 concurenți</b> electorali au acumulat cel puțin 1% din VVE (Dorin Chirtoacă – 1,20% și Tudor Deliu – 1,37%); - <b>1 concurent</b> electoral a obținut 2% din VVE (Octavian Țicu – 2,01%); - <b>1 concurent</b> electoral a obținut cel puțin 3% din VVE (Andrei Năstase – 3,26%).	Din 15 concurenți electorali: - <b>8 concurenți</b> electorali nu au acumulat nici 1% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut peste 1% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut peste 2% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut peste 3% din VVE.	Din 18 concurenți electorali: - <b>9 concurenți</b> nu au obținut nici măcar 1% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut 1% din VVE; - <b>2 concurenți</b> electorali au obținut peste 2% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut peste 3% din VVE; - <b>1 concurent</b> electoral a obținut peste 4% din VVE.

Pornind de la dezideratul că, în calitate de instrument, depozitul electoral filtrează potențialii candidați și nu permite persoanelor care au șanse minime să fie votate și candidează numai pentru publicitate gratuită să accedă în listele de candidați<sup>100</sup>, precum și ținând cont de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia prin aplicarea depozitului electoral nu se încalcă art. 3 din Protocolul 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, și anume dreptul la

<sup>92</sup> Ibidem, p. 82.

<sup>93</sup> [Raportul nr. 3](#) al MO Promo-LEX de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, p. 13-14.

<sup>94</sup> [Raport final](#). MO Promo-LEX a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019, p. 43.

<sup>95</sup> [Codul](#) bunelor practici în materie electorală, Raport explicativ, Comisia de la Veneția, p. 18.

<sup>96</sup> [Nota informativă](#) în cauza Sukhovetsky vs. Ucraina, martie 2006.

<sup>97</sup> [Rezultatele](#) turului I al alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020, [alegeri.md](#).

<sup>98</sup> [Rezultatele](#) alegerilor parlamentare din 2019 în circumscripția națională, [alegeri.md](#).

<sup>99</sup> [Rezultatele](#) alegerilor locale generale din 2019, alegerile primarului general al mun. Chișinău, [alegeri.md](#).

<sup>100</sup> [Depozitul financiar](#) – condiție pentru înregistrarea candidaților la alegeri.

alegeri libere, propunem *implementarea depozitului electoral ca alternativă la cerința de colectare a semnăturilor în vederea depunerii dosarului pentru înregistrarea candidaților în cursa electorală.*

Experiența altor state accentuează utilitatea și eficacitatea acestuia prin prisma beneficiilor sale: asigură dreptul la o reprezentare eficientă, este ușor de manevrat în perioade de restricții de mișcare, șansele candidaților depind inclusiv de partea financiară, nu presupune timp și efort pentru colectarea și verificarea semnăturilor.

În vederea stabilirii cuantumului depozitului electoral pentru alegerile prezidențiale din Republica Moldova, s-a analizat practica internațională (alegeri prezidențiale), incluzând cinci indicatori:

Tabelul nr. 4

	Populația <sup>101</sup>	PIB/mil. \$ <sup>102</sup>	PIB pe cap de locuitor/\$ <sup>103</sup>	Depozit/\$	Nr. candidați la ultimele alegeri
Cipru	1 212 578	24 948,94	27 858	2 425	2
Franța	65 273 511	2 715 518,27	40 494	2 425	11
Armenia	2 963 243	13 672,80	4 622	660	8
Austria	9 006 398	445 075,39	50 138	4 365	6
Bosnia și Herțegovina	3 280 819	20 164,19	6 108	12 367	16
Bulgaria	6 948 445	68 558,82	9 828	1 550 <sup>104</sup>	23 <sup>105</sup>
Kârgâzstan	6 524 195	8 454,62	1 309	12 000	11
Lituania	2 722 289	55 064	19 602	8 815	9
Turcia	84 339 067	761 425,50	9 126	19569	6
Ucraina	43 733 762	153 781,07	3 659	90 000	44
Coreea de Sud	51 269 185	1 646 739,22	31 846	452 737	15
Moldova	4 033 963	11 968,71	4 503	4 000 <sup>106</sup>	8

Datele din tabel indică asupra unor abordări nuanțate diferite utilizate de statele vizate, care nu pot fi ușor explicate printr-o anumită legătură cauzală dintre indicatorii menționați. De exemplu, în Austria PIB/locuitor e de peste opt ori mai mare decât în Bosnia și Herțegovina, însă valoarea depozitului e de circa trei ori mai mică. Sau cazul Coreei de Sud, unde valoarea depozitului e de circa trei ori mai mare decât suma depozitelor celorlalte 10 state analizate.

Astfel, pentru a deduce valoarea depozitului electoral pentru Republica Moldova la alegerile prezidențiale, am dedus media a doi indicatori: PIB/locuitor și valoarea depozitului în 10 state. Formula de calcul utilizată: PIB/locuitor Moldova x media depozit/media PIB/locuitor. Coreea de Sud nu a fost inclusă în calcule. În acest mod, valoarea depozitului dedusă pentru alegerile prezidențiale din Republica Moldova ar fi de circa 4 000\$ (circa 70 000 de lei). Observăm că valoarea depozitului propusă pentru Republica Moldova este comparabilă cu PIB/locuitor al țării. Or, din tabel sesizăm că în cazul statelor UE, valoarea depozitului este mai mică decât indicatorul economic respectiv, iar în cazul statelor non-UE situația este inversă, suma depozitului este mai mare.

Analizând valoarea celor circa 70 000 de lei în calitate de depozit electoral, ar fi necesar să luăm în considerare că aceasta este aproximativ suma pe care un partid politic ce a obținut circa 1% din voturi o va acumula timp de aproape un an și jumătate în calitate de concurent la alegerile

<sup>101</sup> [Worldometers](#), Populația statelor lumii, anul 2021.

<sup>102</sup> Banca Mondială, [PIB](#) 2019.

<sup>103</sup> Banca Mondială, [PIB-ul pe cap de locuitor](#) 2019.

<sup>104</sup> Pentru candidatul independent valoarea depozitului electoral constituie 62 \$.

<sup>105</sup> Din 23 de candidați înregistrați, 12 candidați erau independenți.

<sup>106</sup> Valoarea depozitului electoral calculată în baza a 10 state, fără Coreea de Sud.

prezidențiale din 1 noiembrie 2020<sup>107</sup>. În plus, amintim că, potrivit art. 69, alin. (3) Cod electoral, radiodifuzorii publici acordă concurenților electorali timpi de antenă gratuit pe timpul campaniei.

Un alt aspect important se referă la posibilitatea de rambursare a depozitului. În acest sens, potrivit datelor din tabelul nr. 1, în 9 cazuri din 11, depozitele pentru alegerile prezidențiale sunt rambursabile. Pentru cazul Republicii Moldova, la fel, propunem ca depozitul să fie utilizat cu posibilitatea rambursării în cazul respectării de către candidat a următoarelor condiții:

- acumularea a cel puțin 8% din VVE;
- retragerea candidaturii în limitele legale;
- transparența financiară a veniturilor și cheltuielilor concurenților electorali.

Valoarea (pragul) de 8% a fost dedusă în urma identificării mediei „pragurilor procentuale de rambursare” stabilite de legislația statelor vizate în tabelele 1 și 4, pentru cazul alegerilor prezidențiale.

Depozitul electoral urmează a fi transferat de către candidat în contul bancar al CEC/Trezoreria de Stat, în monedă națională, și rambursat în aceleași condiții în termen de 5 zile lucrătoare de la data publicării de către CEC a rezultatelor finale. În cazul nerespectării condițiilor menționate *supra*, depozitul se varsă în bugetul de stat.

Pentru alegerile parlamentare și locale, cuantumul depozitului electoral urmează a fi stabilit în funcție de numărul de semnături care trebuie colectate. Astfel, spre exemplu, dacă pornim de la valorile deduse pentru alegerile prezidențiale, valoarea depozitului electoral care trebuie depus de către un candidat independent pentru alegerile parlamentare ar fi de circa 535\$ (circa 9 300 de lei), iar pentru un partid politic/bloc electoral (în conformitate cu valoarea depozitului de la alegerile prezidențiale) – de circa 4 000\$ (circa 70 000 de lei). Pentru funcția electivă de primar general al mun. Chișinău depozitul electoral urmează să fie de 2 650\$ (circa 46 115 lei), iar pentru funcția electivă de primar al mun. Bălți – 1 500\$ (circa 26 100 de lei). Rambursarea depozitului electoral urmează a fi asigurată în aceleași condiții.

Potrivit unor interlocutori<sup>108</sup>, valoarea depozitului electoral, propusă în cadrul studiului, pentru alegerile prezidențiale și parlamentare din Republica Moldova – 4 000\$ (circa 70 000 de lei) și alegerile pentru funcția electivă de primar general al mun. Chișinău – 2 650\$ (circa 46 115 lei) este una mică. Aceștia sugerau majorarea depozitului pentru funcțiile menționate *supra*, întrucât acesta poate fi depus de un număr mare de candidați, care sunt mai puțin intenționați de a lupta real pentru funcția electivă, ci mai degrabă pentru a profita de avantajele concurenților<sup>109</sup> și a deveni vizibili.

Astfel, în cazul în care deputații vor avea aceeași viziune, suplimentar la acest calcul poate fi utilizat un coeficient de oportunitate politică, care poate fi decis de Parlament<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> [Hotărârea CEC nr. 4580](#) din 19.01.2021 cu privire la stabilirea cuantumului lunar al subvențiilor de la bugetul de stat destinate partidelor politice pentru anul 2021, conform performanțelor obținute la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, alegerile locale generale din 20 octombrie 2019 și alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020.

<sup>108</sup> Conform opiniilor expuse de către mai mulți interlocutori în cadrul discuțiilor preliminare privind conținutul documentului de politici.

<sup>109</sup> Utilizarea timpilor de antenă gratuit, oferiți de radiodifuzorii publici concurenților electorali; participarea la dezbaterile electorale organizate de furnizorii de servicii media locali/regionali/naționali etc.

<sup>110</sup> De exemplu, dacă valoarea „coeficientului de oportunitate politică” va fi doi (2), atunci suma depozitului pentru alegerile prezidențiale ar trebui să fie de 8 000\$ (4 000\$\*2). Sau o altă sumă, în funcție de coeficientul stabilit de Parlament.

## Concluzii

Pandemia de COVID-19 a demonstrat că, pe lângă efectele negative pe plan social și economic, aceasta afectează, inclusiv, procedurile democratice de realizare a drepturilor exclusiv politice (de a alege și de a fi ales). În acest context, statele trebuie să reacționeze adecvat și imediat pentru a răspunde provocărilor. Una dintre aceste provocări ale procesului electoral din Republica Moldova este și colectarea semnăturilor pentru liste de subscripție în context pandemic.

Experiența internațională în domeniu demonstrează că autoritățile publice trebuie și pot fi capabile să se adapteze noilor riscuri și să implementeze modificări ale cadrului legal în limitele standardelor internaționale în domeniu, cu scopul de a minimiza riscurile aferente procedurilor de vot pe timp de pandemie, dar și a îmbunătăți procesul electoral.

Pentru Republica Moldova procedurile de colectare a semnăturilor în susținerea candidaților sau pentru inițierea referendumului s-au aflat în vizorul misiunilor de observare și al părților interesate și până la perioada pandemică. Însă anume acum provocările existente pot și trebuie transformate în oportunități de revizuire a cadrului legal, perfecționare și simplificare a procedurilor. Studiul de față a demonstrat că, din punct de vedere tehnic, implementarea mecanismelor alternative este posibil de îndeplinit în termene optime. Respectiv, este necesar ca și legislatorul să conștientizeze importanța și relevanța subiectului abordat.

În acest sens, bunele practici internaționale oferă, pe de o parte, posibilitatea de a implementa proceduri mixte (contact direct și online) de colectare a semnăturilor. Pe de altă parte, legislatorul din Republica Moldova poate lua în considerare mecanismul depozitului electoral în etapa de desemnare și înregistrare a candidaților, în calitate de instrument alternativ care asigură securitatea sanitară pe timp pandemic. Considerăm că potențialii candidați trebuie să dispună de posibilitatea de a alege unul dintre mecanismele menționate mai sus, însă fără a dubla colectarea semnăturilor cu depunerea depozitului.

## Recomandări

Pentru a soluționa problema colectării semnăturilor în calitate de sursă potențială de infectare a cetățenilor, dar și a optimiza procedura de desemnare a candidaților propunem:

- optimizarea mecanismului de colectare a semnăturilor;
- implementarea mecanismului de aplicare a depozitului electoral.

***Referitor la reformarea mecanismului de colectare a semnăturilor, recomandăm:***

### **Parlamentului Republicii Moldova**

1. Modificarea art. 46-49 din Codul electoral în vederea legalizării mecanismului de colectare inclusiv online a semnăturilor în listele de subscripție în cadrul alegerilor.
2. Modificarea art. 165-168 și 192-195 din Codul electoral cu privire la mecanismul de colectare a semnăturilor în listele de subscripție pentru inițierea referendumului republican și local.
3. Modificarea art. 85 și 137 din Codul electoral în vederea creării unor condiții echitabile între candidații înregistrați pentru alegerile locale și parlamentare prin impunerea mecanismului de colectare a listelor de subscripție inclusiv pentru candidații desemnați de către partide, alte organizații social-politice și blocuri electorale.
4. Excluderea de la art. 47, alin. (3) din Codul electoral a frazei „Lista de subscripție va conține numai semnături ale susținătorilor care domiciliază într-o singură localitate”.
5. Modificarea art. 47, alin. (5) din Codul electoral după cum urmează: „un alegător poate susține, prin semnătură, mai mulți candidați în cadrul unui scrutin”.
6. Modificarea art. 46, alin. (1) din Codul electoral în vederea extinderii perioadei de desemnare a candidaților în cazul alegerilor locale.
7. Modificarea art. 138 din Codul electoral prin racordarea la prevederile Codului bunelor practici în materie electorală, potrivit căreia „Legea nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de 1% din alegătorii circumscripției respective”.

### **Comisiei Electorale Centrale**

1. Modificarea Regulamentului privind modul de întocmire, prezentare și verificare a listelor de subscripție cu referire la reglementarea mecanismului de colectare online a semnăturilor (descrierea tehnică a mecanismului; corelarea mecanismului online cu cel pe hârtie; perioada de colectare a semnăturilor; datele obligatorii din lista de subscripție; modul de prezentare și verificare a listelor de subscripție colectate mixt etc.).
2. Modificarea pct. 43 din Regulamentul privind modul de întocmire, prezentare și verificare a listelor de subscripție în vederea ajustării condițiilor de anulare a semnăturilor colectate și de anulare a listelor de subscripție în conformitate cu prevederile Codului electoral, fără a le exceda pe acestea.
3. Modificarea Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, a Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova, a Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile locale, cu includerea posibilității de colectare online a semnăturilor.
4. Elaborarea unui sistem care să permită colectarea online a semnăturilor, verificarea autenticității acestora în condiții de asigurare a confidențialității datelor cu caracter personal.
5. Elaborarea Regulamentului de funcționare a aplicației „Liste de subscripție”, ce ar conține descrierea informațiilor pe care se bazează aplicația și dezvoltarea unei proceduri facile de contestare a rezultatelor furnizate de aplicație.

***Referitor la implementarea mecanismului de aplicare a depozitului electoral, recomandăm:***

**Parlamentului Republicii Moldova**

1. Completarea Codului electoral cu norme care să reglementeze explicit procedura depunerii depozitului electoral: valoarea depozitului electoral pentru fiecare funcție electivă, condițiile și termenul de depunere a depozitului, condițiile și termenul de rambursare a depozitului.
2. Modificarea art. 49, alin. (1), lit. b) din Codul electoral după cum urmează: înlocuirea textului „listele de subscripție cu numărul suficient de semnături ale susținătorilor candidatului independent” cu textul „documentul ce atestă depunerea depozitului electoral”.

**Comisiei Electorale Centrale**

1. Elaborarea unui Regulament care să reglementeze explicit mecanismul de aplicare a depozitului electoral.

## Abrevieri

**CEC** – Comisia Electorală Centrală  
**CNESP** – Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică  
**UE** – Uniunea Europeană  
**BNM** – Banca Națională a Moldovei  
**MSMPS** – Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale  
**OSCE** – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa  
**SUA** – Statele Unite ale Americii  
**ICE** – Inițiativa cetățenească europeană  
**MO** – Misiune de observare  
**GI** – grup de inițiativă  
**VVE** – voturi valabil exprimate  
**PIB** – produs intern brut  
**PP** – partid politic  
**CI** – candidat independent  
**ID** – identitate  
**mil.** – milioane  
**EUR** – euro  
**\$** – dolar  
**UAH** – hrivna ucraineană  
**CZK** – coroana cehă