

## OPINIA Asociației Promo-LEX cu privire la proiectul de Lege privind pilotarea votului prin corespondență, nr. 65 din 01.03.2024

### Contextul inițiativei de pilotare a votului prin corespondență

1. Alegerile prezidențiale din noiembrie 2020 au înregistrat cea mai înaltă prezență la vot peste hotarele țării din 1994 încoace, cu 263,177 alegători care au participat în turul doi de scrutin<sup>1</sup> sau circa 16% din numărul total al alegătorilor care au votat pe 15 noiembrie 2020. Votarea peste hotare s-a desfășurat în 139 de secții de votare din 36 de țări. Deși a fost cel mai mare număr de secții de votare în străinătate constituite de Comisia Electorală Centrală (CEC) până la acel moment, în ambele tururi, dar în special în turul doi de scrutin la multe secții de votare s-au format cozi, fiind solicitată prelungirea programului, iar în 11 secții de votare au fost epuizate buletinele de vot înainte de încheierea zilei alegerilor<sup>2</sup>. La alegerile parlamentare anticipate din 2021, au fost deschise 150 de secții de votare peste hotare, iar participarea la vot a alegătorilor din diaspora a fost mai joasă - de 212,434 alegători. Totuși, în 14 secții de votare din Franța, Marea Britanie, Germania și Italia<sup>3</sup>, numărul alegătorilor per secție a depășit cifra de 3000 de alegători.
2. Din cauza numărului mare de alegători aflați peste hotare, devine tot mai dificil de asigurat dreptul la vot pentru cetățeni doar în condițiile votării în secțiile de votare. Numărul secțiilor de votare nu poate crește în permanență. Sunt necesare mecanisme de vot alternativ, organizate și implementate cu respectarea principiilor votului secret și liber exprimat.
3. Urmare a alegerilor prezidențiale din 2020, Asociația Promo-LEX concluzionează în Raportul Final<sup>4</sup> al Misiunii de observare că „este necesară revizuirea cadrului legal în vederea adoptării condițiilor suplimentare și alternative de votare pentru cetățenii aflați peste hotare prin examinarea unor astfel de oportunități cum sunt: majorarea timpului de vot (de la o zi - la două zile, de exemplu); adoptarea și implementarea metodelor alternative de vot (votarea prin corespondență, votarea anticipată sau votarea prin internet)”.
4. Prin adoptarea noului Cod electoral în anul 2022, una din soluțiile sugerate mai sus - votarea timp de două zile, a fost prevăzută deja în legislație. Totodată, deși votarea prin internet a fost în mod proactiv susținută și promovată de CEC, această metodă alternativă de vot nu pare a se bucura de suport politic în acest moment, în special în contextul războiului hibrid și a riscurilor de securitate IT.
5. O alternativă mult mai bine cunoscută și aplicată la nivel global (decât votul prin internet) este votarea prin corespondență, care de fapt este **cel mai utilizat mecanism de vot pentru alegătorii de peste hotare, după votul în secția de votare**. Conform bazei de date deținută de IDEA International privind votul din străinătate, care acoperă circa 216 state<sup>5</sup>, 73% din țările analizate permit o anumită formă de vot în străinătate. Cel mai frecvent mecanism de vot este votul în secția de votare - 109 state, care este urmat de votul prin corespondență - 53 de state. Acest mecanism de vot este utilizat în special în cazurile alegerilor cu un singur tur de scrutin. În Uniunea Europeană 13 state utilizează votul prin corespondență.

<sup>1</sup> <https://rezultate.cec.md/api/api/GetReport?electionId=10048&electionRoundId=20111&electionCircumscriptionId=4889>

<sup>2</sup> Este vorba despre următoarele secții de votare din Marea Britanie, Italia, Germania și Franța: 3 în Londra, Northampton, Bologna, Parma, Berlin, Frankfurt pe Main, Montreuil, Paris și Villeneuve-Saint-Georges.

<sup>3</sup> Câte 2 secții de votare în Franța, Marea Britanie și Germania, 8 secții de votare în Italia, [http://alegeri.md/w/Votarea\\_%C3%AE\\_n\\_str%C4%83in%C4%83tate\\_la\\_alegerile\\_parlamentare\\_2021#Rezultatele\\_alegerilor](http://alegeri.md/w/Votarea_%C3%AE_n_str%C4%83in%C4%83tate_la_alegerile_parlamentare_2021#Rezultatele_alegerilor)

<sup>4</sup> [Raport Final](#). Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020, p. 101.

<sup>5</sup> Conform: [Voting from abroad](#) in European Parliament elections. BRIEFING European elections 2024, p. 2.

6. Având în vedere cele expuse mai sus, Asociația Promo-LEX reiterează necesitatea asigurării alegătorilor aflați peste hotare cu mecanisme alternative de vot, inclusiv prin adoptarea votului prin corespondență.
7. În același timp, Asociația Promo-LEX insistă ca votul prin corespondență, ca și alte metode alternative de vot, să fie introdus cu respectarea tuturor procedurilor legale și cu asigurarea conformității prevederilor constituționale, dar și a standardelor electorale. În acest sens, Asociația Promo-LEX consideră necesar a fi luate în calcul și analizate suplimentar următoarele aspecte problematice din proiectul de lege:

### Pilotarea votului prin corespondență prin prisma standardelor internaționale și a prevederilor constituționale

8. Pentru a asigura desfășurarea alegerilor în conformitate cu principiile comune ale patrimoniului electoral european, care formează fundamentul fiecărei societăți democratice, trebuie respectate cinci norme fundamentale: **sufragiul trebuie să fie universal, egal, liber, secret și direct**. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate periodic. Ansamblul acestor principii constituie patrimoniul electoral European.<sup>6</sup>
9. Constituția Republicii Moldova reglementează la art. 38, 61, 78 aceleași principii ale votului - sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Prin urmare, considerentele exprimate mai jos sunt valabile și în contextul normelor constituționale.
10. În cazul acestui proiect de lege, fiind propusă pilotarea votului prin corespondență doar pentru alegătorii din SUA și Canada, și având în vedere efectele juridice ale acestui exercițiu de pilotare, nu putem vorbi despre universalitatea și egalitatea votului. Respectiv, considerăm că aceste principii ar putea fi asigurate dacă votul prin corespondență ar fi disponibil tuturor alegătorilor care se vor înregistra pentru utilizarea acestei metode alternative de vot.
11. În context, mai amintim că Pactul internațional pentru drepturile civile și politice<sup>7</sup> (ICCPR) prevede la art. 25, lit. b) că **fiecare cetățean trebuie să aibă dreptul și oportunitatea/ posibilitatea**, fără nici o distincție menționată în art. 2 și fără restricții nerezonabile, **de a alege și a fi ales în alegeri autentice, periodice (...)**. Aceasta presupune că dreptul de a alege nu trebuie garantat doar *de jure*, dar și *de facto*. Astfel că statele trebuie să ia măsuri pozitive pentru a da efect dreptului de participare. Astfel de măsuri pozitive pot include, de exemplu, înregistrarea eficientă a alegătorilor, care să fie cât mai cuprinzătoare posibil, și amplasarea convenabilă a secțiilor de votare. Corespunzător, facilitarea dreptului de a alege, prin votul prin corespondență, doar pentru alegătorii din unele state, ar putea fi percepută ca o măsură discriminatorie sau nerezonabilă.
12. În același timp, Curtea Constituțională a notat anterior că egalitatea votului nu presupune obligativitatea exercitării acestuia în condiții identice atât în țară, cât și peste hotare, or cetățenii din țară și din afara ei se află în situații juridice diferite (HCC 34/2016, § 110). Acest argument a fost exprimat în sensul în care alegătorii din străinătate nu pot beneficia de aceleași condiții ca și alegătorii din țară pentru exprimarea votului. Respectiv, Asociația Promo-LEX consideră că, **introducerea votului prin corespondență ar respecta atât principiile enunțate mai sus, cât și prevederile constituționale dacă această măsură va fi disponibilă tuturor alegătorilor aflați peste hotare**.
13. Ca orice metodă alternativă de vot, care se desfășoară în afara secției de votare, votul prin corespondență prezintă riscuri de a fi supus unor presiuni externe sau poate fi vulnerabil la corupție. În astfel de cazuri, asigurarea unui **vot secret și liber exprimat** nu poate fi total sub controlul statutului, și corespunzător nu poate fi garantat. Din această perspectivă, se impune o analiză riguroasă a modului în care introducerea votului prin corespondență poate fi fezabilă, fără a afecta integritatea și credibilitatea votului.
14. Deși proiectul de lege oferă anumite garanții alegătorilor din acest punct de vedere (posibilitatea de a participa la vot în secția de votare în ziua alegerilor – mecanism care poate contribui la asigurarea unui vot secret și liber exprimat), considerăm necesară completarea proiectului de lege cu prevederi care ar asigura: a) sesizarea facilă a organelor de drept dar și a celor electorale despre eventuale

<sup>6</sup> [Codul](#) de bune practici în materie electorală

<sup>7</sup> [Pact Internațional](#) Nr. 31 din 16.12.1966 cu privire la Drepturile Civile și Politice.

încălcări ale acestor principii, b) soluționarea eficientă a unor astfel de sesizări, și c) aplicarea unor sancțiuni mai aspre pentru încălcarea principiilor sus numite, în cazul votului prin corespondență.

15. O altă îngrijorare majoră ține de **încălcarea principiului stabilității legislației electorale**, dacă în proiectul de lege se va insista în continuare pe completarea sistemului organelor electorale cu organe electorale inferioare care nu sunt prevăzute de Codul electoral. Reamintim că, potrivit art. 11 din Cod, “sistemul electoral și modalitatea de constituire a circumscripțiilor electorale sau a organelor electorale nu pot fi modificate decât cu cel puțin un an înainte de scrutinul național”. Mai mult, având în vedere scopul declarat al legii (crearea cadrului normativ necesar pentru pilotarea votului prin corespondență și verificarea oportunității implementării acestei metode în bază permanentă) dar și aplicabilitatea acesteia pentru un singur scrutin, considerăm că adoptarea unei legi electorale cu caracter temporar este nejustificată și poate crea precedente periculoase.
16. Aceeași recomandare o regăsim și în Codul de bune practici în materie electorală care stabilește că legea electorală trebuie să se bucure de o anumită stabilitate, care ar proteja-o de manipulare de către partidele politice. Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului.
17. Pe lângă neclaritățile privind aplicabilitatea principiilor discutate mai sus, **ar exista anumite incertitudini și asupra faptului dacă normele constituționale admit votarea anticipată**, or art. 38 alin. (2) din Constituție prevede dreptul de vot al cetățenilor care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 18 ani. Corespunzător, aplicabilitatea acestei norme, în cazul votului prin corespondență este pusă la îndoială în cazul alegătorilor care împlinesc vârsta de 18 ani, până în ziua alegerilor, dar după expirarea perioadei de recepționare a votului prin corespondență.

### Lacune și incertitudini în procesul de elaborare a proiectului de lege

18. **Asociația Promo-LEX dezaproabă modul în care are loc procesul de elaborare a cadrului legal privind implementarea/pilotarea votului prin corespondență.** În acest sens, considerăm necesar de a atrage atenția asupra următoarelor deficiențe:

- **includerea întârziată pe agenda publică a subiectului votului prin corespondență.** Pentru a avea un cadru legislativ consolidat reglementările nu trebuie să reiasă din nevoile politice de moment. Interpretate în spiritul legii, introducerea unui nou mecanism de participare la vot în tandem cu constituirea de noi organe electorale sunt modificări suficient de importante pentru a fi aprobate cu doar câteva luni înainte de perioada electorală. Suntem convinși de faptul că argumentele utilizate de autorii proiectului pentru a justifica elaborarea acestuia au fost perfect valabile și la etapa de elaborare a proiectului de Cod electoral în 2022 (care în mare parte a fost semnat de aceeași autori).
- **transparență insuficientă în procesul de elaborare a proiectului de lege.** Dacă despre pilotarea votului prin internet, opinia publică a fost informată într-o anumită măsură de către CEC, atunci despre votul prin corespondență nu s-a mediatizat nimic. În plus, autorii nu au prezentat nici un studiu de fezabilitate, vreun caiet de sarcini, plan de acțiuni sau alte documente relevante pentru pilotarea unui astfel de mecanism important și complex;
- **lipsa eforturilor pentru asigurarea unui consens național pe subiectul implementării votului prin corespondență.** În acest sens, atestăm lipsa unor discuții/consultări în spațiul public cu alți actori politici sau cu societatea civilă la etapa de dinaintea înregistrării proiectului de lege. „Fiind un subiect politic sensibil, trebuie să existe discuții largi, transparente, fără grabă și motive populiste, consultări publice în contextul introducerii unei astfel de metode, incluzând organizații ale societății civile, comunități ale alegătorilor din străinătate, precum și toate instituțiile relevante.”<sup>8</sup>

<sup>8</sup> [Studiu. Metode alternative](#) de exprimare a votului. Lecții învățate pentru Republica Moldova din experiența României și Poloniei, p.45.

19. ***Cu privire la ideea de „pilotare” a votului prin corespondență***, în lipsa unor experiențe anterioare care „riscă să submineze integritatea procesului electoral”<sup>9</sup>, considerăm că în esență ar putea fi justificată o astfel de abordare. Totuși pilotarea pentru un număr extrem de redus de state ar fi justificată doar în cazul unor alegeri parțiale. În situația alegerilor naționale, este recomandabilă pregătirea temeinică a procedurilor și lansarea modalităților alternative de vot pentru cetățenii Republicii Moldova aflați în toate statele. Selecția statelor pentru pilotarea votului prin corespondență la fel este un subiect care ridică semne de întrebare privind calitatea argumentelor care au stat la baza alegerii respective.
20. Totodată, observăm că, ***proiectul de lege organică supus consultării publice derogă de la un șir de prevederi ale Codului electoral***. De exemplu, este stabilit un nou tip de listă electorală, care nu este prevăzută de cadrul legal și normativ, sau tipărirea buletinelor de vot de către alegători în contextul celui de al doilea tur de scrutin. Pe de o parte, este vorba de o lege „ad-hoc” de pilotare, care pare a fi valabilă doar pentru alegerile prezidențiale din toamna 2024. Totuși, considerăm că existența unor prevederi diferite care vor reglementa același scrutin poate provoca neclarități printre funcționarii electorali și ceilalți participanți la proces cu privire la claritatea și previzibilitatea procesului electoral. Solicităm autorităților să explice și să reglementeze univoc neclaritățile și ambiguitățile legislative care pun sub semnul întrebării stabilitatea procedurilor electorale.

## Aspecte potențial problematice din perspectiva implementării ulterioare a legii

21. ***Responsabilități și atribuții mari, care pot depăși capacitățile, puse pe seama Comisiei Electorale Centrale pentru o perioadă scurtă de timp***. În contextul unui proces decizional netransparent nu cunoaștem în ce măsură CEC a fost consultată de autorii proiectului în perioada elaborării actului normativ. Astfel, potrivit legii organice CEC va elabora și aproba regulamente și instrucțiuni menite să reglementeze procedurile electorale pentru exercitarea votului prin corespondență (privind funcționarea subsistemelor informatice privind înregistrarea prealabilă și evidența alegătorilor, privind procedurile electorale detaliate ce vizează securizarea votării, păstrarea și asigurarea integrității plicurilor cu buletinele de vot etc.). De asemenea urmează a fi elaborat și gestionat Subsistemul de evidență a alegătorilor pentru exercitarea votului prin corespondență.

Însă, raportat la constatările Misiunii de observare Promo-LEX a alegerilor locale generale din 2023 despre insuficiența resurselor umane în activitatea Comisiei, în special ce ține de domeniul TIC, împreună cu constatarea despre aprobarea întârziată a cadrului normativ, calitatea procedurilor ce urmează a fi implementate ridică semne de întrebare.

22. ***Privind constituirea de organe electorale inferioare dedicate votului prin corespondență***. Recomandăm autorilor să analizeze oportunitatea renunțării la ideea de constituire a unor organe electorale inferioare separate în procesul de pilotare. Dacă în situația implementării votului prin corespondență pentru toți alegătorii de peste hotare aceste acțiuni ar putea fi justificate, atunci în cazul pilotării doar în două state considerăm că organele electorale inferioare constituite pentru votarea în străinătate conform prevederilor Codului electoral vor face față provocărilor.
23. ***Legea nu prevede modul în care alegătorul care a votat prin corespondență este informat despre parcursul/traseul votului său pe tot parcursul procesului***. Considerăm că norma legală trebuie să stabilească mecanisme de informare a alegătorului despre parcursul votului său la etapele în care sunt implicate organele electorale. Potrivit normelor în vigoare, alegătorul este notificat doar la etapa finală când biroul electoral care nu a recepționat la retur, până la finalizarea termenului de primire a plicurilor exterioare, anunță despre aceasta prin mesaj electronic expediat la adresa de contact indicată de alegător. Notificarea se echivalează cu declararea buletinului de vot expediat de birou drept anulat.
24. ***Necesitatea asigurării de către lege a unor condiții similare de organizare a votului prin corespondență pentru ambele tururi de scrutin***. Potrivit art. 21 a proiectului de lege consultat, tipărirea buletinelor de vot pentru exercitarea votului prin corespondență se asigură de Comisia Electorală Centrală, într-o cantitate corespunzătoare numărului de alegători, fără specificarea turului de scrutin. În același timp, art. 34 stabilește că în cazul celui de-al doilea tur de scrutin sau a votării

<sup>9</sup> [Analiză EFOR](#). Votul prin corespondență: da, dar nu oricum. Policy Brief no. 37, mai 2015.

repetate, alegătorul tipărește de sine stătător buletinul de vot transmis electronic de organele electorale.

Prevederea despre tipărirea independentă a buletinelor de vot este una care contravine Codului electoral. În același timp este o procedură reglementată de statele care organizează votul prin corespondență. În cazul în care legiuitorul va insista, considerăm că trebuie de oferit posibilitatea aplicării ambelor opțiuni pentru ambele tururi de scrutin.

**25. Legea nu reglementează în mod expres accesul observatorilor la toate procedurile electorale aferente exercitării votului prin corespondență.** Nu este vorba doar despre monitorizarea procedurilor din cadrul secțiilor de votare, ci despre asigurarea accesului la toate etapele procesului, de la înregistrarea pentru exercitarea votului prin corespondență până la numărarea și centralizarea rezultatelor. Transparența trebuie asigurată nu doar de administrația electorală, ci și de toate autoritățile implicate în proces, Ministerul Afacerilor Externe, sau eventualii prestatori ai serviciilor poștale, pentru a permite observarea de către toate părțile interesate și contestarea unor proceduri contrare legii.

**26. Legea nu prevede sancțiuni exprese pentru eventualele situații de fraudare a votului prin corespondență.** Suntem de părere că legea trebuie să prevadă măsuri suficient de descurajante pentru a împiedica fenomene de genul: exercitarea presiunilor asupra alegătorului pentru a-l face să voteze pentru un candidat anume sau să nu voteze, indicarea unor date eronate în procesul de înregistrare etc.

### **Recomandările Asociației Promo-LEX în contextul consultării publice a proiectului de lege**

1. Asigurarea accesului tuturor cetățenilor aflați peste hotare la votul prin corespondență;
2. Organizarea unor consultări publice largi asupra proiectului de lege și asigurarea unui suport larg, atât la nivel politic cât și în societate pentru pilotarea/introducerea votului prin corespondență;
3. Îmbunătățirea proiectului de lege prin luarea în considerare a aspectelor problematice dar și a recomandărilor formulate mai sus, în special a celor care vizează principiile comune ale patrimoniului electoral european;
4. Adoptarea proiectului de lege în lectura a doua doar după obținerea unei Opinii pozitive la acest subiect din partea Comisiei de la Veneția și a OSCE/BIDDO.