



RAPORTUL nr. 1

Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020

Perioada de monitorizare: 21 mai - 25 august 2020

Publicat la 26 august 2020

Chișinău 2020

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX cu condiția indicării sursei de informație. Conținutul raportului poate fi supus revizuirilor redacționale.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Raportul este elaborat în cadrul Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, desfășurată de Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate”, iar componenta „Discursul instigator la ură” este susținută de către Departamentul Justiție și Drepturile Omului al Fundației Soros-Moldova prin proiectul „Consolidarea unei platforme de dezvoltare a activismului și educației de Drepturi ale Omului în Republica Moldova – etapa a III-a”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui raport aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor. În cazul în care apar discrepanțe între textul în limba română și traducerea acestuia în altă limbă, prevalează prevederile stabilite de textul în limba română.

Cuprins

SUMAR EXECUTIV	4
INTRODUCERE	6
I. CONTEXTUL POLITIC.....	8
II. CADRUL LEGAL	10
III. ORGANELE ELECTORALE	19
IV. REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR ȘI LISTELE ELECTORALE.....	24
V. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	26
VI. CONCURENȚII ELECTORALI	27
VII. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE	31
VIII. DISCURSUL INSTIGATOR LA URĂ ȘI DISCRIMINARE.....	35
IX. EDUCAȚIE ȘI INFORMARE ELECTORALĂ.....	37
RECOMANDĂRI	39
ABREVIERI	41

SUMAR EXECUTIV

Contextul politic. Republica Moldova este o republică parlamentară, însă Președintele statului este ales prin vot universal. Chiar dacă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova sunt limitate, competiția electorală pentru această funcție este cu potențial ridicat de mobilizare a electoratului.

Perioada preelectorală a fost marcată de următoarele tendințe în materie social-politică: traseismul politic, în special în cadrul partidelor politice parlamentare, rămâne a fi o caracteristică a sistemului de partide slab instituționalizat; lipsa unei majorități parlamentare formalizate stabile; impactul contextului pandemic asupra eficienței politicilor guvernamentale; readucerea pe agenda electorală a aspectelor geopolitice.

Cadrul legal. Pe parcursul ultimului an până la alegeri, au fost operate doar trei modificări la Codul electoral, în mare parte tehnice. Promo-LEX consideră că din cauza unui proces de consultare publică defectuos, până la începerea perioadei electorale fixate de CEC, a fost ratată șansa de a aproba modificări care ar răspunde, fie și parțial, la adresele Curții Constituționale înaintate încă în 2016. Atragem atenția că aceste modificări au fost inițiate cu foarte puțin timp înainte de începerea procedurilor de organizare a alegerilor din 1 noiembrie 2020. În plus, Promo-LEX consideră că Parlamentul nu a reușit să reacționeze adecvat la provocările pandemice și să identifice mecanisme de vot alternative ce ar asigura o rată acceptabilă de participare la vot (de exemplu, două zile de vot cel puțin pentru alegătorii de peste hotare).

Referitor la stabilirea datei alegerilor, MO Promo-LEX consideră că data stabilită de Parlament – 1 noiembrie 2020 – este conformă prevederilor legale din Codul electoral și nu contravine normelor constituționale în materie de stabilire a datei alegerii Președintelui Republicii Moldova. În același timp, cu privire la data începerii perioadei electorale fixată de CEC pentru 25 august 2020, ne exprimăm nedumerirea în ceea ce ține de stabilirea anume a acestei zile. Or, pornind de la noțiunea perioadei electorale stabilite de Codul electoral, ea a demarat la 26 mai 2020 (ziua aducerii la cunoștința publică a datei alegerilor) și, contrar plafonului maxim stabilit de aceeași normă, aceasta va depăși cu mult termenul de 90 de zile stabilit.

Din totalul de 45 de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal relevant pentru alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, elaborate de MO Promo-LEX a alegerilor prezidențiale din 30 octombrie 2016, semnalăm că doar 15 au fost total sau parțial implementate. Totodată, prin aprobarea proiectului de lege nr. 263 din 19.01.2020, alte cinci recomandări ale Asociației Promo-LEX ar putea fi considerate drept implementate total sau parțial. În mod aparte subliniem relevanța recomandărilor nesoluționate, care se regăsesc și în Adresele Curții Constituționale.

În context, Promo-LEX atrage atenția CEC că, în calitatea sa de organ responsabil de organizarea alegerilor și emiterea actelor normative obligatorii, autoritatea electorală ar putea soluționa prin instrucțiuni proprii, în limita competențelor, adresele Curții Constituționale.

Organele electorale. În perioada monitorizată Comisia Electorală Centrală s-a convocat online și mixt în cadrul a 13 ședințe, dintre care 10 ordinare și 3 extraordinare. CEC a reușit să-și asigure funcționalitatea în condițiile pandemiei COVID-19. CEC a acreditat, la solicitarea Promo-LEX, primii 69 de observatori naționali pentru alegerile prezidențiale.

Cu referire la gestionarea de către CEC a înregistrării prealabile, MO Promo-LEX conchide că importanța și valoarea procedurii pare să fie afectată mult de următorii factori: lipsa certitudinii că toate înregistrările depuse până la finalizarea procedurii vor fi luate în considerare; cuantificarea înregistrărilor depuse și la alegerile anterioare; lipsa unei reglementări explicite a înregistrărilor prealabile pe suport de hârtie, inclusiv a celor colective.

Registrul de stat al alegătorilor. Numărul alegătorilor din RSA continuă să crească, însă într-un ritm mai temperat, comparativ cu anii precedenți. Amintim că din 1999 în Republica Moldova se înregistrează un spor natural negativ al populației. Numărul alegătorilor conform RSA la 1 august

2020 era de 3 286 304 cetățeni cu drept de vot, cu 410 mai mult comparativ cu aceeași perioadă a anului 2019.

Creșterea numărului total de alegători se datorează în special evoluției numărului de alegători fără domiciliu/reședință și a celor din regiunea transnistreană, în condițiile în care numărul alegătorilor din celelalte UAT ale Republicii Moldova, per ansamblu, este în scădere.

Potențiali competitori electorali. În cazul alegerilor prezidențiale statutul de concurenți electorali îl au candidații pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova înregistrați de CEC. Toți candidații la funcția de Președinte, fie că sunt susținuți de formațiuni politice, fie sunt candidați independenți, depun liste de subscripție, care conțin semnăturile a cel puțin 15000 și nu mai mult de 25000 de alegători.

Potrivit observatorilor Promo-LEX, au fost raportate cel puțin patru cazuri ce pot fi calificate drept desemnare a candidaților înainte de termen vizând PPPDA, PAS, PUN și MPU. De asemenea, cu referință la cel puțin cinci actori politici – PRO Moldova, PN, PAS, PUN și MPU – au fost raportate campanii politice cu potențial impact electoral. Iar în cazul actualului Președinte al Republicii Moldova, Igor Dodon, și a două partide – PSRM și PPȘ – au fost observate activități care pot fi apreciate drept asumarea meritelor pentru activități efectuate pe bani publici.

Observarea finanțării activităților electorale va acoperi atât perioada premergătoare campaniei electorale, cât și campania electorală propriu-zisă. În perioada premergătoare (2 septembrie – 1 octombrie) vor fi observate cheltuielile grupurilor de inițiativă formate cu scopul colectării semnăturilor pentru susținerea candidaților în alegerile prezidențiale, în timp ce în campania electorală (2 – 30 octombrie, eventual 2 – 12 noiembrie) vor fi observate cheltuielile concurenților electorali.

Printre aspectele normative problematice din perspectiva finanțării campaniei electorale și a grupurilor de inițiativă care, potrivit MO Promo-LEX, nu au fost soluționate în contextul alegerilor prezidențiale, atragem atenția asupra: necesității ajustării cadrului normativ al CEC la modificările legislației electorale; includerii grupurilor de inițiativă în Codurile penal și contravențional în calitate de subiecți pasibili sancționării; necesității armonizării nivelului sancțiunilor din Codul contravențional cu cele din Codul penal, în conformitate cu liniile directorii ale Comisiei de la Veneția etc.

Discursul de ură. Începând cu alegerile locale noi și referendumul local din Chișinău din noiembrie 2017, Promo-LEX monitorizează și discursul de ură utilizat de către concurenții electorali în cadrul alegerilor.

Monitorizarea a demonstrat că discursul de ură este tot mai des utilizat în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova, iar în context electoral acesta crește în intensitate. Pentru moment, nu există un cadru legal pertinent și nici mecanisme pentru a combate acest fenomen, iar autoritățile nu au un răspuns la discursul de ură în context electoral.

Educație și informare electorală. Asociația Promo-LEX va desfășura și în contextul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020 o campanie de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot. Aceasta va include: 25 de dezbateri TV și radio; crearea și diseminarea unui spot video; campanie de informare și mobilizare apolitică online, precum și oferire de granturi pentru proiecte de promovare a participării la vot.

CICDE și CEC au desfășurat atât acțiuni de instruire (a registratorilor și a altor reprezentanți ai APL), cât și anumite activități de informare (conferințe online, publicații periodice, prezentare a cursurilor de instruire etc.) privind pregătirea pentru alegerile prezidențiale și specificul alegerilor în condiții pandemice. Totuși, considerăm că unele subiecte importante pentru perioada observată, cum ar fi promovarea înregistrării prealabile, necesită o abordare mai nuanțată și sistemică din partea CEC.

INTRODUCERE

Raportul nr. 1 este elaborat în cadrul activității de lansare publică a Misiunii de observare (MO) Promo-LEX a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020. Prezentul raport cuprinde rezultatele monitorizării perioadei preelectorale, cuprinse între 21 mai 2020 (stabilirea și anunțarea publică a datei alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova) și 25 august 2020 (ziua începerii perioadei electorale conform Planului calendaristic al CEC). Conținutul acestui document poate fi supus revizuirilor redacționale.

Constatările și tendințele principale din actualul raport se referă la contextul politic și legal al scrutinului prezidențial ce urmează să se desfășoare, făcându-se legătura între experiența de monitorizare a alegerilor precedente și evenimentele sociopolitice cu potențial impact electoral din perioada preelectorală.

MO Promo-LEX va prezenta cinci rapoarte intermediare de observare a alegerilor prezidențiale și un Raport final. De asemenea, în contextul zilei alegerilor (pentru turul I și, eventual, turul al II-lea de scrutin) vor fi elaborate comunicate de presă privind desfășurarea scrutinului, rezultatele numărării parțiale a voturilor și evaluarea corectitudinii completării proceselor-verbale. Misiunea rapoartelor MO Promo-LEX este sesizarea organelor electorale privind diagnosticarea în timp real a calității procedurilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru o perioadă prestabilă de timp; responsabilizarea actorilor electorali; identificarea tendințelor pozitive și negative în cadrul procesului electoral.

Metodologia Promo-LEX de observare a alegerilor a fost elaborată conform standardelor internaționale în domeniu și presupune observarea alegerilor atât pe termen lung (perioada electorală), cât și pe termen scurt (ziua alegerilor). Rapoartele de observare sunt elaborate de către echipa centrală a MO Promo-LEX, pe baza constatrilor raportate de către monitorii și observatorii pe termen lung (OTL) din cadrul MO cu privire la activitatea tuturor actorilor implicați în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor: concurenții electorali, autoritățile publice, organele electorale, partidele politice, cetățenii care își înaintează propria candidatură, precum și societatea civilă. Constatările OTL sunt raportate în baza unor formulare tematice și sunt stocate pe platforma web www.electoralamonitor.md, gestionată de Asociație. În cadrul vizitelor planificate, observatorii analizează informația rezultată din interviuri, întâlniri cu interlocutorii și consultarea documentelor oficiale. De asemenea, are loc observarea online a activității concurenților electorali.

Observarea procesului electoral se va efectua pe durata perioadei electorale de către 42 OTL. În ziua scrutinului, Promo-LEX va delega câte un observator pe termen scurt (OTS) în secțiile de votare (SV) selectate de MO Promo-LEX pe baza unui eșantion stabilit de către o companie sociologică. În plus, o atenție deosebită va fi concentrată pe secțiile de votare de peste hotarele țării, dar și secțiile de votare unde vor vota alegătorii din regiunea transnistreană. Procesul electoral din secțiile de votare și din imediata apropiere a acestora va fi monitorizat și de echipe mobile de observatori.

Toți observatorii implicați în procesul de monitorizare sunt instruiți în cadrul seminarelor organizate de Misiunea Promo-LEX, semnează și își asumă Codul de conduită¹ al observatorului național independent Promo-LEX, obligându-se să acționeze operativ, cu bună-credință și în mod nonpartizan. Observatorii Promo-LEX vor fi instruiți și privind standardele de protecție în context pandemic COVID-19. Activitatea observatorilor este coordonată de echipa centrală a Asociației.

MO Promo-LEX a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020 reprezintă un proiect realizat de Asociația Promo-LEX în cadrul Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte. MO Promo-LEX nu este oponent politic al concurenților implicați în procesul electoral, nu este un organ de anchetă și nu își asumă obligația expresă de a proba constatările observate. Cu toate acestea, rapoartele observatorilor sunt însoțite, în măsura posibilităților, de probe fotografice și video, care pot fi puse doar la dispoziția organelor de drept, pe baza solicitărilor corespunzătoare, și în niciun caz la dispoziția concurenților electorali. Totodată, încălcările, inclusiv cele presupuse, care se regăsesc în prezentul raport, trebuie tratate de autoritățile electorale prin prisma

¹ [Codul de conduită](#) al observatorului național independent Promo-LEX.

prevederilor art. 22, alin. (1), lit. q) și art. 68, alin. (5) din Codul electoral, inclusiv drept sesizări ale observatorilor și urmează a fi examinate conform competenței.

Misiunea Promo-LEX gestionează platforma web www.electoral.monitor.md, pe care orice cetățean poate semnala activități cu tentă electorală. Pe aceeași platformă sunt stocate informații relevante din rapoartele observatorilor. Semnalările din partea cetățenilor sunt verificate de către observatorii Misiunii în cadrul următoarei vizite planificate în localitatea în care a fost înregistrată semnalarea.

Promo-LEX este o asociație obștească, care are drept scop dezvoltarea democrației în Republica Moldova, inclusiv în regiunea transnistreană, prin promovarea și protejarea drepturilor omului, monitorizarea proceselor democratice și consolidarea societății civile. Asociația organizează misiuni de observare a alegerilor din Republica Moldova începând cu anul 2009, prezenta MO fiind a 20-a la număr. De asemenea, angajații și membrii Asociației dispun de experiență internațională și au participat la observarea alegerilor în cadrul Misiunilor Internaționale din Armenia, Germania, Georgia, Estonia, Norvegia, Muntenegru, România, Serbia, Suedia, Ucraina etc.

Standardele internaționale la care se face referire în acest raport sunt cele elaborate de ONU, OSCE, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Uniunea Europeană și Consiliul Europei. La finele fiecărui raport sunt formulate recomandări pentru autoritățile publice, organele electorale, competitorii și concurenții electorali, alți actori interesați, cu scopul de a asigura optimizarea procesului electoral.

Misiunea este susținută și raportul este elaborat cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate” și al Fundației Soros-Moldova prin proiectul „Consolidarea unei platforme de dezvoltare a activismului și educației de Drepturi ale Omului în Republica Moldova” pe componenta monitorizării discursului instigator la ură.

Opiniile exprimate în rapoartele și comunicatele publice ale MO Promo-LEX aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al finanțatorilor.

I. CONTEXTUL POLITIC

Republica Moldova este o republică parlamentară, însă Președintele statului este ales prin vot universal. Chiar dacă atribuțiile Președintelui Republicii Moldova sunt limitate, competiția electorală pentru această funcție este cu potențial ridicat de mobilizare a electoratului.

Perioada preelectorală a fost marcată de următoarele tendințe în materie social-politică: traseismul politic, în special în cadrul partidelor politice parlamentare, rămâne a fi o caracteristică a sistemului de partide slab instituționalizat; lipsa unei majorități parlamentare formalizate stabile; impactul contextului pandemic asupra eficienței politicilor guvernamentale; readucerea pe agenda electorală a aspectelor geopolitice.

1.1. Descrierea cadrului instituțional

Republica Moldova este o republică parlamentară. Puterea executivă este exercitată de către Guvern, în frunte cu un Prim-ministru, și Președintele Republicii Moldova, iar puterea legislativă este reprezentată de Parlament. Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. Președintele este șeful statului și deține anumite atribuții limitate, în special cu privire la politica externă și de apărare națională.

În același timp, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova², Președintele statului este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Respectiv, așteptările cetățenilor de la această funcție, de multe ori fiind alimentate de candidații înșiși, sunt destul de mari comparativ cu atribuțiile constituționale stabile.

Precedentele alegeri prezidențiale în Republica Moldova au fost organizate la 30 octombrie 2016. Acestea s-au desfășurat în două tururi, învingător fiind candidatul desemnat de PSRM – Igor Dodon, președintele partidului. Până la validarea mandatului de președinte, potrivit prevederilor art. 123 din Codul electoral³, Președintele ales s-a retras atât din funcția de conducere a PSRM, cât și a renunțat la calitatea de membru al partidului. Cu toate acestea însă, acțiunile desfășurate de președinte pe toată perioada mandatului, declarațiile lui publice au demonstrat că acesta a rămas a fi liderul neformal al PSRM. Potrivit observatorilor Promo-LEX, atât în alegerile parlamentare, cât și pe parcursul alegerilor locale generale, Igor Dodon s-a implicat activ doar în susținerea candidaților PSRM⁴.

1.2. Tendințe în activitatea social-politică cu potențial impact electoral

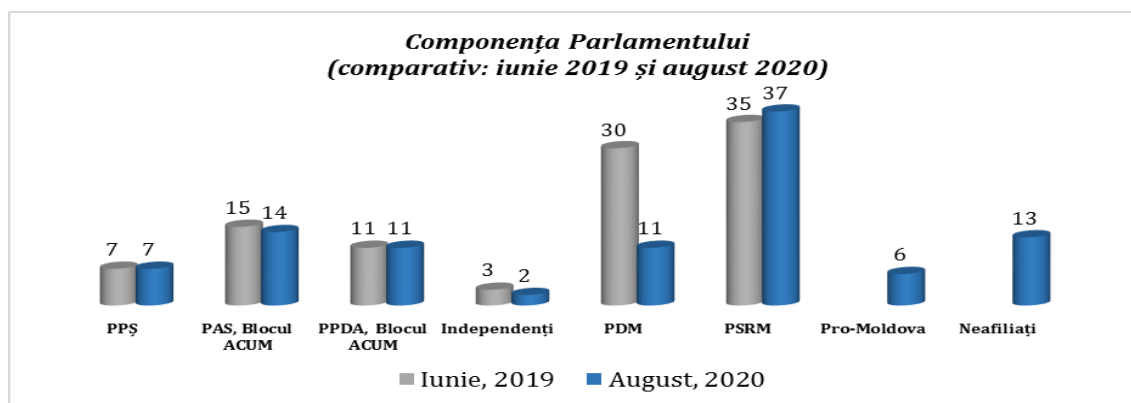
Traseismul politic. Schimbarea de către deputați a partidelor politice pe listele cărora au ajuns în Parlament rămâne o trăsătură a vieții politice din Republica Moldova. Probabil, la bază poate fi pus caracterul slab instituționalizat al sistemului de partide din Republica Moldova. În același timp, ar putea fi vorba despre eventuale cazuri de corupere politică sau intimidare a deputaților.

La o distanță de peste un an și jumătate de la ultimele alegeri parlamentare, circa 19 deputați (19%) au părăsit fracțiunile parlamentare constituite. Cea mai radicală transformare a suferit fracțiunea PDM, a cărei componență s-a redus cu circa 2/3 (a se vedea graficul nr. 1).

² Art. 78, alin. (1) și art. 80, alin. (1) din [Constituția](#) Republicii Moldova.

³ Art. 123, alin. (2) din [Codul electoral](#): Până la validarea mandatului, candidatul ales la funcția de Președinte al Republicii Moldova prezintă Curții Constituționale confirmarea faptului că nu este membru al vreunui partid politic și nu îndeplinește nicio altă funcție publică sau privată.

⁴ Rapoartele nr. [1](#), [2](#) și [3](#) de observare a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019 și Rapoartele nr. [2](#), [3](#) și [4](#) de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019.



Lipsa unei majorități parlamentare formalizate stabile. În contextul celor expuse, constatăm că în cadrul Parlamentului Republicii Moldova nu există o majoritate parlamentară formalizată pe deplin. Astfel, actualmente, alianța PSRM-PDM dispune de 48 de deputați, 37 – PSRM și 11 – PDM. Concomitent, nu este certă poziția celor doi deputați neafiliați, excluși din fracțiunea PDM în august 2020. În plus, din experiența ședințelor plenare anterioare, un deputat independent susține inițiativele alianței PSRM-PDM.

Luând în calcul traseismul deputaților înregistrat pe parcursul anului, la data de 19⁵ și 27⁶ mai Curtea Constituțională a fost sesizată în privința posibilității organizării alegerilor parlamentare anticipate în aceeași zi cu alegerile prezidențiale. Curtea Constituțională a respins posibilitatea de a organiza în aceeași zi alegeri parlamentare anticipate și alegeri prezidențiale⁷. De altfel, o parte din partidele politice parlamentare susțin poziția privind necesitatea organizării alegerilor parlamentare anticipate în scurt timp după alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020.

Contextul pandemic și subiectul eficienței politicilor guvernamentale în domeniu. Contextul pandemic va influența mult atât calitatea și eficiența organizării alegerilor, cât și agenda electorală a candidaților. Amintim că, pe lângă efectele asupra sănătății, pandemia COVID-19 a dus la instituirea stării de urgență, precum și a stării de urgență în sănătate publică (17 martie – 31 august 2020), fapt soldat cu consecințe sociale și economice negative semnificative. Starea de urgență a condus la constrângeri pe piața forței de muncă, a lovit în afacerile locale și a afectat grupurile vulnerabile, inclusiv persoanele care mizează pe remitențe⁸.

Readucerea pe agenda politică a problematicii geopolitice. Dacă la alegerile locale generale MO Promo-LEX a sesizat că alegerile par să se desfășoare pe un fundal ideatic caracterizat prin antagonismele dintre noua și vechea guvernare pe subiecte precum oligarhizare/capturare a instituțiilor statului și nu pe subiecte geopolitice, ca în scrutinele precedente, atunci alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova par să readucă în prim-plan subiecte de discuții bazate pe clivajul geopolitic „Est – Vest” sau „Federația Rusă – UE”.

⁵ [Sesizarea](#) nr. 74b din 19 mai 2020 privind interpretarea articolelor 2, alin. (1) și 61, alin. (1) din Constituție.

⁶ [Sesizarea](#) nr. 83b din 27 mai 2020 privind interpretarea articolelor 2, alin. (1), 61, alin. (1), (3), 85, alin. (1), (2), (4) și 90, alin. (1), (2), (4) din Constituție.

⁷ [Hotărârea](#) Curții Constituționale nr. 19 din 7 iulie 2020 pentru interpretarea articolelor 2, alin. (1), 38, 61, alineatele (1) și (3), 78, 85, alineatele (1), (2) și (4), 90, alineatele (1), (2) și (4) din Constituție.

⁸ [Studiul](#) pieței muncii din Republica Moldova, publicat de Ministerul Economiei și Infrastructurii.

II. CADRUL LEGAL

Pe parcursul ultimului an până la alegeri, au fost operate doar trei modificări la Codul electoral, în mare parte tehnice. Promo-LEX consideră că din cauza unui proces de consultare publică defectuos, a fost ratată șansa de a aproba modificări care ar răspunde, fie și parțial, la adresele Curții Constituționale înaintate încă în 2016. Atragem atenția că aceste modificări au fost inițiate cu foarte puțin timp înainte de începerea procedurilor de organizare a alegerilor din 1 noiembrie 2020. În plus, Promo-LEX consideră că Parlamentul nu a reușit să reacționeze adecvat la provocările pandemice și să identifice mecanisme de vot alternative ce ar asigura o rată ridicată de participare la vot (de exemplu, două zile de vot cel puțin pentru alegătorii de peste hotare).

Cu referire la stabilirea datei alegerilor, MO Promo-LEX consideră că data stabilită de Parlament – 1 noiembrie 2020 – este conformă prevederilor legale din Codul electoral și nu contravine normelor constituționale în materie de stabilire a datei alegerii Președintelui Republicii Moldova. În același timp, cu privire la data începerii perioadei electorale fixată de CEC pentru 25 august 2020, ne exprimăm nedumerirea în ceea ce ține de stabilirea anume a acestei zile. Or, pornind de la noțiunea perioadei electorale stabilite de Codul electoral, ea a demarat la 26 mai 2020 (ziua aducerii la cunoștința publică a datei alegerilor) și, contrar plafonului maxim stabilit de aceeași normă, aceasta va depăși cu mult termenul de 90 de zile stabilit.

Din totalul de 45 de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal relevant pentru alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, elaborate de MO Promo-LEX a alegerilor prezidențiale din 30 octombrie 2016, semnalăm că doar 15 au fost total sau parțial implementate. Totodată, prin aprobarea proiectului de lege nr. 263 din 19.01.2020, alte cinci recomandări ale Asociației Promo-LEX ar putea fi considerate drept implementate total sau parțial. În mod aparte subliniem relevanța recomandărilor care se regăsesc și în Adresele nesoluționate ale Curții Constituționale.

În context, Promo-LEX atrage atenția CEC că, în calitatea sa de organ responsabil de organizarea alegerilor și emiterea actelor normative obligatorii, autoritatea electorală ar putea soluționa prin instrucțiuni proprii, în limita competențelor, adresele Curții Constituționale.

2.1. Modificarea legislației electorale și a celei conexe în decurs de un an până la alegeri

Principiul privind stabilitatea dreptului electoral statuează că elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate înainte de un an de la alegeri sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare⁹. În acest sens, semnalăm că în ultimul an înainte de alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, Codul electoral a fost modificat de două ori la inițiativa Guvernului și o dată la inițiativa Parlamentului, modificări ce sunt în majoritatea lor tehnice, care nu se referă la cele trei aspecte stipulate de Comisia de la Veneția:

- 1) prin Legea nr. 6 din 6.02.2020 sintagma „management financiar și control intern” a fost înlocuită cu sintagma „control intern managerial” la articolul care prevede finanțarea CEC;
- 2) prin Legea nr. 38 din 28.02.2020 a fost stabilit termenul de prezentare a rapoartelor CEC plenului Parlamentului – anual până la 31 martie;
- 3) prin Legea nr. 162 din 20.07.2020 a fost completată lista autorităților obligate să creeze condiții pentru ca cetățenii care domiciliază în afara țării să-și exercite liber drepturile electorale. Astfel, pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare, atribuții au fost acordate și Guvernului, și CEC. De asemenea, a fost completată prevederea privind instituțiile din cadrul cărora poate fi desemnat

⁹ [Codul](#) bunelor practici în materie electorală.

președintele BESV din străinătate. Conform modificărilor, acesta poate fi desemnat suplimentar la propunerea CEC din Registrul funcționarilor electorali cu avizul MAEIE.

În același timp, cel puțin șase proiecte de legi prin care se propune modificarea Codului electoral au fost înaintate în procedură legislativă în Parlament¹⁰ în perioada mai-iulie 2020, dintre care doar unul pare să fi fost inițiat pentru a răspunde obiectivului de realizare a dreptului la vot și a măsurilor de siguranță a alegerilor pe timp de pandemie¹¹.

În mod aparte atragem atenția asupra proiectului de lege nr. 263 din 19.06.2020 pentru modificarea unor acte legislative (Codul electoral, Codul contravențional), elaborat prin implicarea CEC¹², care a fost preluat și introdus în procedură legislativă de deputații PSRM. Potrivit Notei informative, proiectul are drept misiune soluționarea a trei adrese ale Curții Constituționale din 13.12.2016¹³, dar și a unor recomandări ale observatorilor. MO Promo-LEX apreciază că proiectul conține o serie de modificări utile și absolut necesare pentru asigurarea bunei organizări și desfășurări a alegerilor, printre care:

- reglementarea începutului campaniei electorale pentru al doilea scrutin;
- reglementarea interdicției utilizării discursului bazat pe ură și/sau instigator la ură;
- reglementarea mai detaliată a răspunderii juridice și a sancțiunilor graduale ce pot fi aplicate în cazul încălcării legislației electorale;
- reglementarea sancțiunilor pentru implicarea cultelor religioase în agitația electorală și pentru implicarea organizațiilor necomerciale, sindicale, de binefacere în campania electorală și a sancțiunii pentru organizarea transportării alegătorilor spre secția de votare în scopul determinării să voteze pentru unul dintre candidați.

Totuși, mai multe prevederi controversate și chiar periculoase, cu riscul de a vicia alegerile, au fost identificate de către Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC)¹⁴, printre care reducerea timpului de vot cu două ore, în condiții pandemice; birocratizarea accesului deplin la listele electorale și cele de subscripție pentru observatori; încercarea de modificare a prevederilor actuale care permit acreditarea și activitatea observatorilor înainte de începerea perioadei electorale, dar și după finalizarea acesteia etc.

Cu regret, recomandările de revizuire a acestor norme, dar și reglementarea altor prevederi nu au fost luate în considerare la etapa consultărilor publice efectuate atât de CEC, cât și de către Parlament. Printre cele mai relevante recomandări promovate de Promo-LEX, dar care nu au fost susținute, menționăm:

- necesitatea reformării modului de constituire și activitate a CEC, prin instituirea statutului de membru permanent pentru toți membrii CEC și sporirea independenței instituționale;
- precizarea exactă și clară a condițiilor în care unui observator îi poate fi anulată acreditarea, precum și a modului în care această decizie poate fi contestată;
- uniformizarea prevederilor propuse pentru sancționarea tuturor actorilor din sfera neguvernamentală; or, la ora actuală, spre exemplu, organizațiile necomerciale pot fi sancționate pentru implicarea sub orice formă în campania electorală, iar cultele religioase doar pentru agitație electorală;
- reglementarea efectuării votării pe parcursul a două zile pentru toți alegătorii;
- instituirea transparenței datelor din rapoartele financiare ale concurenților electorali;

¹⁰ Proiectele de legi [nr. 177](#) din 12.05.2020, [nr. 210](#) din 28.05.2020, [nr. 236](#) din 11.06.2020, [nr. 263](#) din 19.06.2020, nr. [276](#) din 26.06.2020, [nr. 303](#) din 07.07.2020.

¹¹ Prin proiectul [nr. 210](#) din 28.05.2020 se propune instituirea a două zile consecutive pentru exercitarea dreptului de vot și adaptarea normelor privind organizarea alegerilor în două zile.

¹² Proiectul de lege [nr. 263](#) din 19.06.2020 pentru modificarea unor acte normative (Codul electoral nr. 1381/1997 – art. 1, 8, 15 ș.a.; Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 – art. 52, 400, 423⁵ ș.a.).

¹³ [Adresa](#) nr. PCC-01/139e-34/1 din 13.12.2016, [Adresa](#) nr. PCC-01/139e-34/5 din 13.12.2016, [Adresa](#) nr. PCC-01/139e-34/6 din 13.12.2016.

¹⁴ [Apel](#) public în legătură cu prevederile periculoase din proiectul de lege nr. 263 privind modificarea legislației electorale și organizarea consultărilor publice.

- necesitatea instituirii obligației CEC să elaboreze un regulament clar și previzibil care să stabilească modul și condițiile deschiderii secțiilor de votare peste hotarele țării.

Pe marginea acestui proiect, la 24.07.2020, Ministerul Justiției (chiar dacă inițiativa legislativă era promovată de un grup de deputați), prin mecanismul de răspuns rapid, a solicitat Opinia Comisiei de la Veneția. Astfel, la 19.08.2020, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au emis opinia urgentă asupra proiectului în cauză¹⁵. În opinie a fost menționat că pentru alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020, modificările propuse care sunt tehnice și nu afectează elementele fundamentale ale dreptului electoral pot fi aplicate, dacă intră în vigoare înaintea începerii procesului electoral pentru aceste alegeri (incluzând întocmirea listelor electorale). Apreciem, în acest sens, că începutul procesului electoral este echivalent cu începutul perioadei electorale, care, potrivit Programului calendaristic al CEC, este 25 august 2020. Pentru îmbunătățirea proiectului de lege ODIHR și Comisia de la Veneția au recomandat:

- în cazul păstrării interdicțiilor privind participarea la campania electorală (agitația electorală) a organizațiilor neguvernamentale, sindicale, de binefacere, la fel și a agitației electorale în timpul procesiunilor sau serviciilor religioase, interdicții referitoare și de la media, inclusiv cele private, acestea trebuie să fie reformulate într-un sens mai restrâns;
- prevederile privind discursul de ură sau instigarea la discriminare trebuie să fie reformulate pentru a evita aplicarea extrem de largă;
- prevederile privind utilizarea abuzivă a resurselor administrative trebuie să fie redefinite, incluzând introducerea mecanismului de implementare pentru prevenirea acestor încălcări;
- prevederile din proiect trebuie să fie reexaminat pentru a continua permiterea observatorilor să monitorizeze procesul electoral la toate etapele;
- sancțiunile trebuie să respecte principiile proporționalității și egalității, în special cele legate de observatori și media și să fie subiect al recursului efectiv.

Luând în considerare cele evidențiate *supra*, înainte de aprobarea în lectura a doua, recomandăm revizuirea proiectului de lege nr. 263 cu implementarea recomandărilor elaborate de OSCE/ODIHR, dar și a celor înaintate de societatea civilă. Amintim că, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 11 din 07.05.2020¹⁶, în privința prevederilor legale în materie electorală trebuie să existe un consens social larg. Modificările în această materie trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi aplicate cu succes în cadrul procesului electoral, în vederea evitării încălcării dreptului la vot și a dreptului de a fi ales.

În plus, în contextul pandemiei, recomandăm examinarea prevederilor existente pentru fiecare etapă a procesului electoral și adaptarea acestora sau includerea unor norme speciale în vederea prevenirii infectării cu virusul COVID-19, dar și a asigurării desfășurării alegerilor cu respectarea dreptului de a alege și a fi ales.

De asemenea, la 27.07.2020 a fost aprobată Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale (publicată în Monitorul Oficial la 27.07.2020 și urmând să intre în vigoare la 27.08.2020), astfel fiind incluse interdicții pentru organizațiile necomerciale de a susține material sau gratuit și/sau de a presta servicii concurenților electorali și de a face agitație electorală partidelor politice și organizațiilor social-politice. Totodată, încălcarea acestei prevederi poate duce la pierderea sprijinului financiar și a altor facilități oferite de stat, precum și a dreptului de a beneficia de mecanismul de desemnare procentuală.

Menționăm că interdicția pentru organizațiile necomerciale de „a presta servicii” concurenților electorali din Legea cu privire la organizațiile necomerciale a fost contestată în fața Curții Constituționale ca fiind discriminatorie și încălcând dreptul de proprietate și libera concurență.

¹⁵ Urgent joint [opinion](#) of Venice Commission and OSCE/ODIHR on draft Law no. 263 amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Service

¹⁶ [Hotărârea](#) Curții Constituționale nr. 11 din 07.05.2020 pentru interpretarea prevederilor articolului 72, alin. (3), lit. a) din Constituție.

Asupra acestei sesizări, Asociația Promo-LEX, împreună cu Centrul de Resurse Juridice din Moldova și Institutul pentru Politici și Reforme Europene, a prezentat opinia¹⁷ sa Înaltei Curți.

MO Promo-LEX apreciază includerea în lege a prevederii privind refuzul înregistrării organizației necomerciale, dacă în denumire sau simbolică se conțin nume ale persoanelor de demnitate publică aflate în exercițiul funcțiunii care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică sau ale persoanelor aflate în funcții de conducere a partidelor politice sau a organizațiilor social-politice (președinte, prim-vicepreședinte, vicepreședinte). Menționăm că organizațiile necomerciale înregistrate până la intrarea în vigoare a acestei legi sunt obligate să-și modifice statutele în concordanță cu legea în termen de 24 de luni. În acest sens, apreciem că deși efectele legii vor surveni în termen de doi ani, delimitarea activității fundațiilor sau organizațiilor de binefacere de activitatea politică și electorală a exponenților politici va duce la asigurarea condițiilor egale pentru concurenții electorali.

2.2. Aspecte problematice legale privind organizarea alegerilor prezidențiale

2.2.1. Stabilirea datei alegerilor Președintelui Republicii Moldova

La 21 mai 2020, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 65¹⁸, prin care a stabilit data de 1 noiembrie 2020 pentru desfășurarea alegerilor Președintelui Republicii Moldova, hotărâre publicată în Monitorul Oficial la 26 mai 2020 și intrată în vigoare la 15 august 2020. MO Promo-LEX apreciază că data stabilită de Parlament este conformă prevederilor legale din Codul electoral, care stabilesc că alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se vor desfășura cu cel puțin 30 de zile și cel mult 60 de zile înainte de expirarea mandatului președintelui în funcție¹⁹. Luând în considerare faptul că mandatul președintelui expiră la 22.12.2020, data alegerilor prezidențiale trebuia stabilită în perioada 23.10.2020 – 22.11.2020.

Prevederile constituționale în materie de stabilire a datei alegerii Președintelui Republicii Moldova. Potrivit art. 80, alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, mandatul Președintelui durează 4 ani și se exercită de la data depunerii jurământului până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales. Totodată, conform art. 90, alin. (1) din Constituție, *vacanța funcției* de Președinte al Republicii Moldova intervine în caz de **expirare a mandatului**, de demisie, de demitere, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor sau de deces. Iar potrivit art. 90, alin. (4) din Constituție, în termen de 2 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției, se vor organiza, în conformitate cu legea, alegeri pentru un nou Președinte. În același timp, potrivit art. 91 din Constituție, „dacă funcția de Președinte al Republicii Moldova devine vacantă sau dacă Președintele este demis ori dacă se află în imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru”.

La prima vedere, normele constituționale par să se contrazică în partea intervenirii vacanței funcției drept urmare a expirării mandatului Președintelui și prevederile art. 90, alin. (4) din Constituție par să difere de cele din Codul electoral. Totuși, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 43 din 14.12.2000²⁰, a statuat că normele art. 80, alin. (1) și (2) au semnificația prelungirii mandatului Președintelui republicii după expirarea termenului de 4 ani și se referă la perioada ce excedează termenul de 4 ani al mandatului. Astfel că Președintele își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales în cazul vacanței funcției de Președinte al Republicii Moldova survenite în legătură cu expirarea mandatului Președintelui în exercițiu și cu nealegerea unui nou Președinte. Un argument în plus în sprijinul celor menționate îl constituie și faptul că nici art. 91 din Constituție nu prevede expres instituirea interimatului pentru vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova în caz de expirare a mandatului său.

¹⁷ [Opinia](#) Asociației Promo-LEX cu privire la Sesizarea nr. 130a din 31 iulie 2020 (controlul constituționalității unor prevederi din art. 6, alin. (5) din Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale).

¹⁸ [Hotărârea](#) Parlamentului nr. 65 din 21.05.2020 cu privire la stabilirea datei alegerilor Președintelui Republicii Moldova.

¹⁹ Art. 109, alin. (1) din [Codul electoral](#).

²⁰ [Hotărârea](#) Curții Constituționale nr. 43 din 14.12.2000 privind interpretarea dispozițiilor art. 80, alin. (1) și (2), art. 90 și art. 91 din Constituție.

În ceea ce privește dispozițiile constituționale din art. 90, alin. (4), Curtea a relevat că aceste prevederi, împreună cu prevederile legii subordonate Constituției care reglementa procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova²¹, delimitează condițiile și termenul alegerii Președintelui republicii în cazul expirării mandatului șefului statului în exercițiu de condițiile și termenul alegerii Președintelui în cazul vacanței funcției survenite în urma demisiei, demiterii, imposibilității definitive de exercitare a atribuțiilor sau decesului. Așadar, aceste clauze legale vin să confirme ipoteza că vacanța funcției nu survine neapărat la expirarea mandatului Președintelui în exercițiu.

Menționăm că prevederile art. 109, alin. (1) și (2) din Codul electoral sunt similare prevederilor de la art. 2 din Legea nr. 1234-XIV din 22 septembrie 2000 „Cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova” și le înlocuiesc pe acestea. Astfel că concluzia privind delimitarea condițiilor și termenului alegerii Președintelui în cazul expirării mandatului șefului statului în exercițiu și în cazul vacanței funcției survenite în urma demisiei, demiterii, imposibilității definitive de exercitare a atribuțiilor sau decesului rămâne valabilă în raport cu prevederile Codului electoral.

2.2.2. Calcularea perioadei electorale

Potrivit art. 109, alin. (3) din Codul electoral, data alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se stabilește cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor. În vederea asigurării previzibilității procesului electoral, este salutară decizia de stabilire a alegerilor cu mai mult de 60 de zile înainte, aceasta fiind stabilită cu 164 de zile înainte.

Totodată, pornind de la noțiunea perioadei electorale stabilite la art. 1 din Codul electoral, concluzionăm că perioada electorală a început la 26 mai 2020 (ziua aducerii la cunoștința publică a datei alegerilor) și, contrar plafonului maxim prevăzut de aceeași normă, aceasta va depăși cu mult termenul de 90 de zile stabilit. Chiar și apreciind data intrării în vigoare a hotărârii Parlamentului (15 august 2020) drept data începerii perioadei electorale, termenul de 90 de zile este depășit, luând în considerare faptul că după data alegerilor Comisia Electorală Centrală are cinci zile pentru totalizarea rezultatelor, trei zile pentru prezentarea raportului Curții Constituționale, iar Curtea Constituțională are 10 zile la dispoziție pentru confirmarea sau infirmarea alegerilor. Astfel, pornind de la termenele de după ziua alegerilor și termenul maxim pentru perioada electorală, aceasta ar trebui să înceapă la 21 august 2020. Mai mult decât atât, luând în considerare ipoteza desfășurării alegerilor în două tururi de scrutin, perioada electorală ar trebui să înceapă la 4 septembrie 2020. Pornind de la cele evidențiate, reiterăm necesitatea revizuirii noțiunii de perioadă electorală și de stabilire în mod clar a începutului și sfârșitului acesteia, luând în considerare desfășurarea alegerilor în două tururi de scrutin.

Totuși, potrivit Programului calendaristic al alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova²², perioada electorală va începe la 25 august 2019, cu 68 de zile înaintea zilei alegerilor. MO Promo-LEX menționează că nu sunt clare temeurile în baza cărora Comisia Electorală Centrală a stabilit data începerii perioadei electorale. Dacă la scrutinele anterioare se observa un calcul al perioadei electorale, care rezulta din termenele legale stabilite pentru totalizarea și confirmarea/infirmarea rezultatelor alegerilor, atunci în cazul scrutinului prezidențial data începerii perioadei electorale pare a fi stabilită în mod arbitrar.

Luând în considerare aprobarea Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, care prevede, la art. 56, că actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării, precum și tendința Parlamentului Republicii Moldova de a stabili data alegerilor cu mai mult de 90

²¹ [Legea](#) nr. 1234-XIV din 22 septembrie 2000 „Cu privire la procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova”, declarată neconstituțională în 2016 la art. 2, prevedea că alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova se desfășoară cu cel mult 45 de zile înainte de ziua expirării mandatului Președintelui în exercițiu. În cazul când a intervenit vacanța funcției de Președinte al Republicii Moldova în urma demisiei, demiterii, imposibilității definitive de exercitare a atribuțiilor sau decesului, alegerile pentru un nou Președinte al Republicii Moldova se vor organiza în termen de 2 luni de la data când a intervenit vacanța funcției.

²² Programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, aprobat prin [Hotărârea](#) CEC nr. 4103 din 15.08.2020.

de zile înainte, reiterăm recomandarea privind modificarea noțiunii „perioadă electorală” ca perioadă de timp cuprinsă între ziua aducerii la cunoștința publică a datei desfășurării alegerilor și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente. În acest sens, optăm pentru extinderea termenului de 90 de zile, inclusiv cu menționarea autorității responsabile de fixarea acestui termen pornind de la specificul tipurilor de alegeri (parlamentare, prezidențiale, locale generale, locale noi, referendumuri etc.).

Pornind de la principiul previzibilității și stabilității, Promo-LEX își reiterează poziția privind oportunitatea unei perioade electorale mai lungi, care, în opinia Misiunii, ar crea condiții mai favorabile pentru egalitatea de șanse între potențialii concurenți, dar și suficient timp pentru pregătirea desfășurării și organizării scrutinelor.

2.3. Gradul de implementare a recomandărilor Promo-LEX conținute în Raportul final de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016²³

În urma monitorizării alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016, Asociația Promo-LEX a elaborat un șir de recomandări pentru autoritățile publice centrale și locale, organele electorale, concurenții electorali și organele de drept în vederea îmbunătățirii procesului electoral. Din totalul de 45 de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal relevant pentru alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, semnalăm că 15 au fost total sau parțial implementate. Acestea se referă la:

- noul concept de distribuție a instituțiilor statului implicate în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor peste hotarele Republicii Moldova;
- excluderea necesității autentificării listelor de subscripție de către autoritățile publice locale în cazul scrutinelor naționale;
- majorarea numărului maxim de buletine admise pentru o secție de votare, inclusiv în cele de peste hotare;
- extinderea aplicabilității infracțiunii de corupere a alegătorilor și pentru scrutinul prezidențial, conform art. 181¹ din Codul penal;
- excluderea persoanelor împrumutate din categoria persoanelor cu drept de colectare a semnăturilor în susținerea unui candidat desemnat;
- reglementarea exercitării dreptului de vot prin utilizarea pașaportului cetățeanului Republicii Moldova cu termenul de valabilitate expirat;
- micșorarea cuantumului plafonului donațiilor acordate concurenților electorali de către persoanele fizice și juridice;
- acordarea posibilității de finanțare a campaniei electorale a concurenților electorali de către cetățenii Republicii Moldova de peste hotarele țării;
- reglementarea constituirii unui consiliu electoral distinct pentru secțiile de votare constituite pentru localitățile din stânga Nistrului etc.

Totodată, prin aprobarea proiectului de lege nr. 263 din 19.01.2020²⁴, alte cinci recomandări ale Asociației Promo-LEX ar putea fi considerate drept implementate total sau parțial.

Totuși, în acest moment, rămân neimplementate 30 de recomandări ale Asociației Promo-LEX, actuale și pentru următorul scrutin, cele mai importante fiind:

- 1) modificarea prevederilor Codului electoral sub aspectul constituirii unui consiliu electoral distinct pentru secțiile de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova;
- 2) reglementarea explicită a transportării organizate a alegătorilor, inclusiv din perspectiva riscului de corupere a alegătorilor;
- 3) reglementarea explicită a procedurilor de contestare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale și instanțele de judecată, în special, privind posibilitatea de contestare în

²³ [Raport final](#) de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016, p. 72-77.

²⁴ Proiectul de lege depus inițial, fără amendamentele operate ulterior.

- perioada de colectare a semnăturilor și în perioada de numărare a voturilor și a rezultatelor votării din cadrul oricărei secții de votare etc.;
- 4) includerea în Codul electoral a unei prevederi exprese care ar obliga CEC să se autosesizeze în cazul constatării unor încălcări ale legislației electorale;
 - 5) modificarea legislației electorale privind înregistrarea concurenților în cadrul alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova în scopul creării condițiilor egale de timp pentru demararea campaniei electorale pentru toți concurenții;
 - 6) reglementarea participării studenților/elevilor cu drept de vot la procesul electoral prin norme durabile și general-aplicabile pentru toate tipurile de scrutin;
 - 7) completarea Legii privind protecția datelor cu caracter personal cu norme care să asigure transparența și accesibilitatea listelor electorale, precum și transparența locului de muncă al donatorilor în rapoartele financiare ale concurenților;
 - 8) modificarea abordării privind stabilirea numărului minim de semnături în listele de subscripție pentru o unitate administrativ-teritorială de nivelul II, astfel încât să nu fie cuantificat în cifre absolute, ci în valori procentuale (1% sau 2%) din numărul total de alegători din UAT respectivă;
 - 9) perfecționarea cadrului legal în sensul stabilirii termenelor și a procedurilor exacte ce prevăd continuarea campaniei electorale pentru turul al II-lea de scrutin;
 - 10) elaborarea unui mecanism clar conform căruia ar vota persoanele la locul aflării și le-ar oferi posibilități egale de înlocuire a buletinului de vot completat greșit, similar alegătorilor care votează în cadrul secțiilor de votare;
 - 11) aplicarea prevederilor legale care se referă la sancționarea finanțării ilicite a campaniilor electorale, în speță art. 181² al Codului penal, și pentru grupurile de inițiativă colectoare de semnături pentru candidatul desemnat într-un scrutin național și referendum.

2.4. Recomandări pentru CEC privind Adresele Curții Constituționale

Pornind de la atribuțiile CEC reglementate de art. 22 și 26 din Codul electoral, precum și de la calitatea sa de organ responsabil de organizarea alegerilor și emiterea actelor normative obligatorii, considerăm că autoritatea electorală ar putea soluționa prin instrucțiuni proprii, în limita competențelor, adresele Curții Constituționale. Recomandăm CEC să dea dovadă de o abordare pro activă în acest sens.

Astfel, luând în considerare omisiunea implementării adreselor Curții Constituționale de către Parlament, recomandăm CEC examinarea posibilității și depunerea eforturilor în vederea implementării Adreselor Curții Constituționale, în măsura în care dispune de competența necesară, de exemplu:

- **În privința Adresei nr. 1**, CEC, fără a depăși normele prevăzute de Codul electoral, Codul administrativ, ar putea modifica Regulamentul privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, în scopul detalierii normelor acestuia, în vederea:
 - a) neadmiterii respingerii neîntemeiate a contestațiilor de către autoritățile electorale ca fiind în afara competenței lor;
 - b) reglementării modului de depunere, examinare a contestațiilor după ziua alegerilor, dar și a modului de acțiune a organelor electorale pentru soluționarea acestora;
 - c) facilitării modului de depunere a contestațiilor în ziua alegerilor, îndeosebi de către alegătorii care votează în secțiile de votare peste hotare;
 - d) reglementării separate și explicite a procedurilor de examinare a contestațiilor de către organele electorale pentru diferite tipuri de scrutine și a procedurilor de examinare a contestațiilor în eventualitatea desfășurării a două tururi de scrutin, inclusiv a contestațiilor formulate în ziua alegerilor.
- **În privința Adresei nr. 5**, CEC, fără a depăși normele ierarhic superioare, ar putea:
 - a) dezvolta instrucțiuni sau recomandări privind modul de sesizare/contestare a implicării în cadrul alegerilor a cultelor religioase;

b) reglementa competența CEC de constatare a faptului implicării cultelor religioase în cadrul alegerilor și, respectiv, de sesizare a autorităților responsabile pentru împiedicarea și sancționarea cultelor religioase pentru implicarea în procesul electoral.

- În aceeași manieră poate fi abordat subiectul monitorizării și contracarării cazurilor de transportare organizată a alegătorilor în ziua alegerilor din perspectiva suspiciunii coruperii electorale (**Adresa 4**).

Menționăm că luarea măsurilor de către CEC pentru soluționarea parțială a problemelor identificate de Curtea Constituțională nu privează Parlamentul de obligația examinării și implementării Adreselor Curții Constituționale.

2.5. Aspecte problematice privind organizarea și desfășurarea alegerilor prezidențiale pe timp de pandemie

Există mai multe provocări identificate atât de Comisia de la Veneția²⁵, cât și de IDEA International²⁶ pentru integritatea alegerilor care trebuie gestionate în cadrul COVID-19, inclusiv:

- **Grupurile de inițiativă ar putea fi limitate în numărul membrilor.** Constituirea grupurilor de inițiativă din mai mult de 50 de membri ar putea fi imposibilă în condițiile existenței restricțiilor privind participarea la întrunirile în masă a nu mai mult de 50 de persoane. Menționăm că CEC a modificat Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, acordând atribuții de modificare și completare a componenței grupului de inițiativă conducătorului acestuia²⁷. Totuși, în sensul prevederii art. 114, alin. (1) din Codul electoral²⁸, considerăm că unele aspecte pot genera probleme de legalitate:

- deși Codul electoral specifică faptul că grupul de inițiativă aprobă lista membrilor grupului de inițiativă, prin noile modificări ale Regulamentului CEC, atribuția de completare și modificare a componenței grupului de inițiativă este acordată doar conducătorului acestuia;

- conform interdicțiilor de întrunire în masă, grupul de inițiativă va fi constituit din cel mult 50 de persoane. Ulterior, prin decizia conducătorului grupului de inițiativă, componența grupului de inițiativă poate fi practic dublată, fiind constituită din până la 100 de persoane. Considerăm că asemenea modificări nu pot fi date în atribuția conducătorului grupului de inițiativă, or, votul grupului de inițiativă constituit din 50 de persoane ar putea fi nereprezentativ în raport cu votul grupului de inițiativă constituit în final din 100 de persoane, inclusiv privind alegerea conducătorului grupului de inițiativă.

În context, amintim poziția Comisiei Electorale Centrale în cazul grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind abrogarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017, când a fost refuzată înregistrarea acestuia din cauza unor temeuri de ordin procedural, minore ca relevanță juridică²⁹. În special, evidențiem argumentul în favoarea neînregistrării grupului de inițiativă privind invocarea viciului neuniformității la numărarea voturilor.

- **Colectarea semnăturilor ar putea fi dificilă sau imposibilă** drept urmare a interdicțiilor de circulație a unor categorii de alegători (persoanele de peste 63 de ani, persoanele care sunt în regim de autoizolare, persoanele care s-au întors de peste hotare din alte țări decât cele clasificate ca zone verzi). Dacă prezumăm că condiția de colectare a 15000-25000 de semnături din cel puțin jumătate din numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova era

²⁵ [Report](#) – *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections – taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session.*

²⁶ Elections and COVID-19, International [IDEA Technical Paper](#) 1/2020.

²⁷ [Hotărârea](#) CEC nr. 4121 din 19.08.2020 pentru modificarea Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova.

²⁸ Potrivit art. 114, alin. (1) [Cod](#) electoral, grupul de inițiativă pentru susținerea candidatului se constituie din cel puțin 25 de persoane și cel mult 100 de persoane cu drept de vot. Grupul de inițiativă se constituie în urma unei adunări, la care se susține candidatul la funcția de Președinte al Republicii Moldova, se alege conducătorul grupului și se aprobă lista membrilor grupului de inițiativă, cu indicarea datelor de identitate ale acestora. (...)

²⁹ [Hotărârea](#) CEC nr. 1344 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ.

considerată proporțională în timpul scrutinului obișnuit, atunci păstrarea aceluiași condiții în timp de stare de urgență ar putea fi neproporțională, iar unii candidați ar putea fi dezavantajați.

- Concurenții electorali ar putea fi **limitați în desfășurarea campaniei electorale** prin restricțiile de desfășurare a întrunirilor publice. Conform deciziilor Comisiei Naționale Extraordinare în Sănătate Publică (CNESP), organizarea întrunirilor în masă cu caracter unic este permisă, cu participarea unui număr mai mic de 50 de persoane, cu respectarea măsurilor de sănătate publică și cu întocmirea obligatorie de către organizatori a listei de evidență epidemiologică a evenimentului. Întrunirile nu pot fi organizate în adiacența instituțiilor publice, de învățământ, spitalelor sau altor locuri cu risc sporit de infecție³⁰.

Totuși nu este clar dacă campaniile din ușă în ușă sunt permise în condițiile stării de urgență în sănătate publică.

- Unor categorii de alegători le-ar putea fi **limitat dreptul de vot** prin instituirea regimului de autoizolare și descurajarea aflării persoanelor vulnerabile, precum și a persoanelor cu vârsta peste 63 de ani³¹, și prin limitările impuse de țările-gazdă în cazul votării peste hotare. Astfel, este recomandată instituirea modalităților alternative de vot, precum votarea prin poștă sau votul prin internet. O altă opțiune ar fi prelungirea timpului de vot de la o zi de votare la câteva zile, dacă riscurile de infectare pot fi astfel reduse. Menționăm că potrivit practicilor internaționale, modalitățile de vot nu au un impact puternic asupra rezultatelor alegerilor. Respectiv, modificarea Codului electoral în ceea ce privește modalitățile de vot cu mai puțin de un an înainte de alegeri poate fi în conformitate cu Codul de bune practici în materie electorală dacă este necesar pentru sau contribuie la alegeri corecte.

- Desfășurarea alegerilor ar putea implica **dificultăți în monitorizarea desfășurării alegerilor**, în special de către comunitatea internațională. Există un risc înalt că fără proceduri transparente și observatori prezenți, nivelul de fraudă și manipulare posibilă a rezultatelor alegerilor poate crește mult. Cu toate acestea, acolo unde organele de conducere ale alegerilor au o lungă tradiție a independenței și posibilitatea de observare online este disponibilă, corectitudinea alegerilor este mai ușor de garantat. Astfel, în condițiile stabilirii regulilor de distanțare fizică a funcționarilor electorali și a persoanelor autorizate să asiste la operațiunile electorale, recomandăm evaluarea sediilor secțiilor de votare astfel încât să fie asigurată observarea liberă pe parcursul întregii zile a alegerilor.

- **Legitimitatea rezultatului alegerilor ar putea fi contestată** din cauza **prezenței scăzute a alegătorilor la alegeri**. Participarea poate scădea, în special în rândul grupurilor mai susceptibile de a fi afectate de boală, iar acest lucru subminează principiile incluziunii și egalității în procesul electoral. Excluderea unei categorii de alegători care tind să voteze într-un anumit fel ar putea duce la distorsionarea voinței alegătorilor și, respectiv, unii candidați ar fi dezavantajați.

Cu cât este mai scăzut nivelul de participare la alegeri, cu atât rezultatele sunt mai puțin legitime, în special dacă participarea este mai mică de 50%. Totodată, atragem atenția că în condițiile în care este stabilită o rată minimă de participare la vot de 1/3 din numărul alegătorilor înscrși în listele electorale, limitările de drept sau de fapt asupra liberei circulații în țară sau asupra posibilității de vot în afara țării trebuie să fie luate în considerare, deoarece aceasta ar putea duce la declararea alegerilor drept nevalabile.

³⁰ [Hotărârea](#) CNESP nr. 21 din 24 iulie 2020.

³¹ Potrivit [Hotărârii](#) CNESP nr. 24 din 12.08.2020, „Persoanele în vârstă de peste 63 de ani și cele din categoriile de risc își vor exercita dreptul electoral în condiții de maximă prudență și vigilență, evitând aglomerările și aflarea îndelungată în spațiile publice închise”.

III.ORGANELE ELECTORALE

În perioada monitorizată, Comisia Electorală Centrală s-a convocat online și mixt în cadrul a 13 ședințe, dintre care 10 ordinare și 3 extraordinare. CEC a reușit să-și asigure funcționalitatea în condițiile pandemiei COVID-19. CEC a acreditat, la solicitarea Promo-LEX, primii 69 de observatori naționali pentru alegerile prezidențiale.

Cu referire la gestionarea de către CEC a înregistrării prealabile, MO Promo-LEX conchide că importanța și valoarea procedurii este afectată mult de următorii factori: lipsa certitudinii că toate înregistrările depuse până la finalizarea procedurii vor fi luate în considerare; cuantificarea înregistrărilor depuse și la alegerile anterioare subminează obiectivitatea și veridicitatea datelor oferite de înregistrarea prealabilă pentru deschiderea secțiilor de votare la alegerile curente; lipsa unei reglementări explicite a înregistrărilor prealabile pe suport de hârtie și a celor colective.

3.1. Structura și activitatea organelor electorale

În calitate de autoritate națională permanentă, CEC va coordona activitatea tuturor organelor electorale de rang inferior constituite în vederea pregătirii și desfășurării alegerilor prezidențiale: consiliul electoral de circumscripție (CECE) și birouri electorale ale secțiilor de votare (BESV).

În perioada de referință, componența Comisiei Electorale Centrale nu a suferit modificări. Comisia s-a convocat în cadrul a 13 ședințe, dintre care 10 ordinare și 3 extraordinare. În conformitate cu pct. 33/1 din Regulamentul privind activitatea CEC³², modificat prin Hotărârea CEC nr. 3971 din 2 iunie 2020, ședințele CEC s-au desfășurat prin intermediul platformelor online de videoconferință. În medie, ordinea de zi a ședințelor Comisiei a inclus 18 subiecte spre examinare.

3.2. Hotărâri ale CEC relevante pentru organizarea și desfășurarea alegerilor

Conținutul tematic al hotărârilor aprobate. În contextul organizării și desfășurării alegerilor prezidențiale, CEC a adoptat 9 hotărâri privind: aprobarea programului calendaristic, modificarea Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova³³, modificarea Regulamentului privind activitatea consiliului electoral de circumscripție³⁴, modificarea Regulamentului privind activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare³⁵, repartizarea atribuțiilor membrilor CEC în perioada electorală, lista partidelor și altor organizații social-politice cu dreptul de a susține candidați la funcția de Președinte al Republicii Moldova, stabilirea locului și timpului primirii documentelor necesare pentru înregistrarea grupurilor de inițiativă pentru susținerea candidaților la funcția de Președinte al Republicii Moldova, responsabilitățile suplimentare ale autorităților publice în contextul alegerilor și acreditarea observatorilor.

Transparența procesului decizional. În perioada de referință, Promo-LEX a constatat respectarea parțială de către CEC a prevederilor legislației în vigoare referitoare la transparența decizională prin asigurarea publicării anunțurilor privind inițierea elaborării proiectelor de acte regulatorii, a anunțurilor privind organizarea consultărilor publice, mai puțin a rezultatelor consultărilor. Autoritatea a supus modificărilor 3 acte regulatorii, cu propunerea acestora pentru consultare publică: Regulamentul privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, Regulamentul privind activitatea consiliului electoral de circumscripție, Regulamentul privind activitatea birourilor electorale ale

³² [Regulamentul](#) privind activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 137/2006.

³³ [Regulamentul](#) privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, modificat prin Hotărârea CEC nr. 4122 din 19 august 2020.

³⁴ [Regulamentul](#) privind activitatea consiliului electoral de circumscripție, modificat prin Hotărârea CEC nr. 4122 din 19 august 2020.

³⁵ [Regulamentul](#) privind activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare, modificat prin Hotărârea CEC nr. 4122 din 19 august 2020.

secțiilor de votare. Asociația Promo-LEX și-a expus opinia despre proiectul hotărârii pentru modificarea Regulamentului CEC privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova.

În același timp, atragem atenția că chiar dacă Promo-LEX a expediat în limite legale Opinia sa referitoare la conținutul Instrucțiunii cu privire la măsurile de prevenire a infecției COVID-19 în perioada electorală, documentul a fost aprobat de CNESP înainte de termen.

De asemenea, menționăm că CEC a aprobat *Programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020*, fără însă a fi prezentat spre consultări publice.

3.3. Accreditarea observatorilor

În vederea optimizării procesului de înregistrare a observatorilor acreditați atât de CEC, cât și de organele ierarhic inferioare, CEC a elaborat și a propus spre testare un modul nou al SIAS „Alegeri” – „Observatorii”. Sistemul va permite verificarea automată a identității persoanelor propuse pentru acreditare și va ține evidența unică a legitimațiilor prin prelucrarea centralizată a informațiilor necesare procesului de acreditare a observatorilor și înregistrare a interpreților ce pot asista, conform normelor legale.

Prin Hotărârea CEC din 25 august 2020, la solicitarea Promo-LEX, au fost acreditați primii 69 de observatori naționali pentru monitorizarea alegerilor prezidențiale.

3.4. Reglementarea alegerilor în condiții de pandemie

În scopul protejării tuturor participanților la procesul electoral (alegători, funcționari electorali, candidați și alți actori implicați), CEC a elaborat *Instrucțiunea cu privire la măsurile de prevenire a infecției COVID-19 în perioada electorală*³⁶, aprobată de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică prin Hotărârea nr. 24 din 12 august 2020. Instrucțiunea reprezintă un cadru de măsuri privind modul în care CEC va administra alegerile din 6 septembrie 2020 și cele din 1 noiembrie 2020, având ca scop optimizarea și uniformizarea aplicării procedurilor electorale ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor în condiții de pandemie.

Referitor la procedura de aprobare a Instrucțiunii, Promo-LEX a constatat *desconsiderarea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică (CNESP) a procesului de consultare publică inițiat de CEC* care, de altfel, s-a desfășurat cu încălcarea prevederilor legale privind termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii. Totodată, menționăm că, *prin aprobarea Instrucțiunii, CNESP și-a depășit atribuțiile și a decis implementarea măsurilor speciale în afara perioadei de urgență în sănătate publică, or, perioada stării de urgență în sănătate publică a fost declarată și prelungită doar până la 31 august 2020.*

Cu referire la conținutul Instrucțiunii, Promo-LEX a remarcat că anumite prevederi ale documentului sunt de natură să creeze confuzii, pot perturba, pe alocuri, procedurile electorale și pot afecta calitatea procesului electoral.

În acest sens, Promo-LEX a considerat necesar ca procesul decizional să fie reluat, prin abrogarea Hotărârii CNESP nr. 24 din 12.08.2020, continuarea consultărilor publice de către CEC cu aprobarea ulterioară a Instrucțiunii anume de către autoritatea electorală și avizarea în prealabil a documentului de către CNESP³⁷.

³⁶ [Instrucțiunea](#) privind modalitatea de organizare și desfășurare de către Comisia Electorală Centrală a scrutinelor electorale în condițiile situației pandemice cu infecția COVID-19.

³⁷ [Opinia Asociației Promo-LEX](#) privind desconsiderarea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a consultărilor publice inițiate de către Comisia Electorală Centrală pe subiectul organizării alegerilor în condițiile pandemice.

3.5. Înregistrarea prealabilă

Potrivit prevederilor Codului electoral³⁸, înregistrarea prealabilă este unul dintre cele trei criterii care stau la baza constituirii secțiilor de votare peste hotare. Înregistrarea prealabilă este procedura prin care cetățenii Republicii Moldova, care în ziua votării se vor afla peste hotare, au posibilitatea de a se înregistra prealabil pentru a vota la locul aflării. Concomitent, înregistrarea prealabilă este disponibilă și pentru alegătorii din regiunea transnistreană, aceasta fiind luată în calcul la constituirea secțiilor de votare pentru alegătorii din regiunea transnistreană³⁹. Atragem atenția că vizualizarea statisticilor privind numărul de înregistrări pentru regiunea transnistreană nu este posibilă la ora actuală, fapt ce creează impedimente pentru observatori în monitorizarea procesului de deschidere a secțiilor de votare pentru această categorie de cetățeni, dar și abordarea de către CEC aparent diferențiată a acestor două categorii distincte.

Potrivit prevederilor Regulamentului privind înregistrarea prealabilă⁴⁰, aceasta poate fi efectuată pe portalul www.alegator.md pe tot parcursul anului în care au loc alegerile, termenul-limită fiind până la 45 de zile înainte de ziua alegerilor.

În contextul fiecărui scrutin electoral care implică procedura de înregistrare prealabilă (alegerile prezidențiale, parlamentare și referendumurile republicane), CEC activează aplicația de pe portalul www.alegator.md pentru alegerile care au loc în anul respectiv. Astfel, de exemplu, până la data de 16 septembrie 2020, astfel cum este indicat pe portal, aplicația este activată *pentru alegerile prezidențiale ordinare din 2020*. Imediat după efectuarea înregistrării și confirmarea declarației prealabile, alegătorul înregistrat prin intermediul portalului www.alegator.md recepționează la adresa de e-mail un mesaj de confirmare a înregistrării pentru alegerile concrete pentru care aceasta a fost efectuată (tipul alegerilor și anul organizării), cu indicarea posibilității de anulare a înregistrării efectuate, dar nu mai târziu de 25 de zile înainte de ziua alegerilor⁴¹.

În contextul alegerilor prezidențiale din 2020, CEC a informat despre deschiderea aplicației de înregistrare prealabilă la data de 3 martie 2020⁴². Ulterior, din iunie 2020, CEC a postat lunar comunicate privind înregistrarea prealabilă pentru alegerile prezidențiale din 2020 atât pe pagina oficială a autorității, cât și pe rețelele de socializare. Cu toate acestea, numărul de înregistrări efectuate a rămas extrem de mic. Astfel, după alegerile parlamentare noi din 20 octombrie 2019, în contextul alegerilor prezidențiale din 2020, au fost efectuate doar 2 009 înregistrări.

În pofida celor expuse însă, pe portalul www.alegator.md este înregistrat un număr de 26 134 de înregistrări prealabile. Potrivit informației oferite de CEC, numărul mare al declarațiilor este explicat prin faptul că dacă persoana a făcut declarație (indiferent în contextul cărui tip de alegeri), atunci această declarație este valabilă automat și la restul scrutinelor, până la momentul în care declarația este anulată.

³⁸ Art. 31, alin. (3) din [Codul electoral](#): Particularitățile constituirii și funcționării secțiilor de votare din străinătate și a birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate.

³⁹ Art. 32, alin. (3), lit. b) din [Codul electoral](#): pentru localitățile din stânga Nistrului vor fi deschise secții de votare distincte în baza datelor din Registrul de stat al alegătorilor, inclusiv în baza înregistrării prealabile, conform procedurii stabilite prin regulamentul aprobat de Comisia Electorală Centrală.

⁴⁰ [Regulamentul](#) privind înregistrarea prealabilă, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1568 din 24 aprilie 2018, pct. 9, 12.

⁴¹ Textul mesajului: „*Ați confirmat cu succes declarația de înregistrare prealabilă. Copia declarației: Prin prezenta, eu, Nume Prenume, născut(ă) în anul XXXX, IDNP XXXXXXXXXXXXXX, îmi exprim dorința de a participa la alegerile prezidențiale ordinare din 2020 organizate de către autoritățile electorale ale Republicii Moldova. Vă informez că locul aflării mele în ziua alegerilor va fi peste hotarele Republicii Moldova la Oraș, Regiune, Stat.*

Declar, pe proprie răspundere, că datele indicate în declarație sunt corecte și veridice.

Accept termenele și condițiile stipulate în Regulamentul privind înregistrarea prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate.

Această declarație poate fi anulată în orice moment, dar nu mai târziu de 25 de zile înainte de data alegerilor. Pentru anulare, vă rugăm să accesați următorul link: [anulare declarație](#)”.

⁴² [Comunicat CEC](#): Cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care se află în străinătate sau au domiciliul în localitățile din stânga Nistrului se pot înregistra prealabil pentru alegerile prezidențiale.

În opinia Promo-LEX, poziția respectivă a CEC poate submina obiectivitatea și veridicitatea datelor înregistrării prealabile drept unul dintre criteriile de bază luate în calcul pentru constituirea secțiilor de votare peste hotare, din următoarele considerente:

- aplicația pentru înregistrarea prealabilă este deschisă separat, cu concretizarea clară a tipului de alegeri organizate pentru care pot fi efectuate înregistrările;
- alegătorii care au confirmat declarația prealabilă sunt informați doar despre înregistrarea prealabilă în cadrul alegerilor pentru care este activă aplicația. De exemplu, în cazul alegerilor parlamentare, alegătorii sunt informați strict despre înregistrarea prealabilă pentru alegerile parlamentare din 2020;
- nu există și nu sunt aplicate mecanisme de informare a alegătorilor înregistrați prealabil în contextul scrutinelor electorale anterioare despre valabilitatea înregistrării respective și în cadrul alegerilor organizate ulterior;
- alegătorii nu sunt informați despre faptul că trebuie să-și anuleze declarația efectuată anterior, dacă aceștia nu se vor afla peste hotare în contextul noilor alegeri organizate (de exemplu, alegătorii înregistrați pentru alegerile parlamentare nu au fost informați că după alegeri, trebuie să-și anuleze declarația dacă nu se vor mai afla peste hotare);
- în context pandemic provocat de virusul COVID-19, când un număr mare al cetățenilor Republicii Moldova au revenit de peste hotare, persistă riscul ca înregistrările prealabile anterioare, efectuate de exemplu pentru alegerile parlamentare din 2019, să nu mai fie actuale.

În contextul celor expuse, considerăm necesară revizuirea Regulamentului privind înregistrarea prealabilă în scopul reglementării clare a următoarelor aspecte: termenul de valabilitate a declarației prealabile; mecanismele de informare a alegătorilor privind valabilitatea înregistrării prealabile pentru mai multe scrutine electorale; informarea repetată despre valabilitatea declarației, înainte de fiecare scrutin electoral, a alegătorilor cu declarații prealabile depuse în contextul altor scrutine, inclusiv despre posibilitatea de anulare a acesteia.

Cu referire la constituirea secțiilor de votare peste hotare pentru alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020, pentru alegătorii înregistrați prin intermediul portalului www.alegator.md, considerăm necesară informarea acestora despre valabilitatea declarației prealabile efectuate anterior (2016–2019) și pentru alegerile prezidențiale din 2020. În plus, urmează a fi indicată și posibilitatea anulării înregistrării prealabile în cazul în care declarația anterioară nu mai este actuală.

În ceea ce privește înregistrarea prealabilă pe suport de hârtie⁴³, constatăm că în cazul acestora nu este indicat tipul concret al alegerilor pentru care se efectuează înregistrarea (sunt indicate toate tipurile de alegeri pentru care e necesară înregistrarea prealabilă). Concomitent, lipsesc datele de contact ale fiecărui semnatar, fiind disponibile doar cele ale persoanei/persoanelor care colectează semnăturile. Prin urmare, considerăm că actualmente, actualizarea datelor privind autenticitatea declarațiilor prealabile efectuate pe suport de hârtie poate fi pusă la îndoială. Astfel, pe lângă faptul că lipsesc datele de contact, alegătorii înregistrați prealabil pe suport de hârtie nu vor cunoaște că declarația acestora va fi valabilă în contextul tuturor scrutinelor electorale ulterioare, iar CEC nu va avea posibilitatea să-i informeze nominal despre acest fapt.

Astfel, de exemplu, menționăm cele cel puțin 8 solicitări de înregistrare prealabilă a 300 de cetățeni ai Republicii Moldova declarați în drept a se afla în Federația Rusă în ziua alegerilor⁴⁴. Colectarea semnăturilor a fost efectuată de o singură persoană, ale cărei date de contact au fost înregistrate în cele 8 solicitări colective (perioada de colectare a semnăturilor: 27 iulie – 1 august 2020). În niciuna din cele 8 solicitări nu a fost indicat tipul aflării alegătorilor în Federația Rusă (permanent sau temporar), precum și nu a fost indicat nici tipul de alegeri pentru care se solicită înregistrarea prealabilă. Atribuirea acestor solicitări alegerilor prezidențiale din 2020 este posibilă datorită rubricii destinate datei concrete când a fost semnată solicitarea.

⁴³ Anexa nr. 1 la [Regulamentul](#) privind înregistrarea prealabilă.

⁴⁴ [Cerere](#) privind înregistrarea prealabilă.

Ulterior, potrivit poziției CEC (valabilitatea declarației prealabile până la momentul anulării acesteia), cele 300 de înregistrări prealabile vor fi valabile pentru toate scrutinele electorale ulterioare, nefiind posibilă informarea alegătorilor respectivi despre acest fapt. În plus, nu este clar ce urmări vor fi dacă un alegător înregistrat prealabil pe suport de hârtie va intenționa să se înregistreze prealabil pe portalul www.alegator.md (vor exista două înregistrări prealabile pentru același alegător, posibil pentru adrese similare sau diferite, ori va fi considerată valabilă doar ultima înregistrare prealabilă efectuată).

În contextul celor expuse, recomandăm CEC reglementarea explicită inclusiv a înregistrărilor prealabile pe suport de hârtie în vederea clarificării următoarelor aspecte: mecanismele de informare a alegătorilor înregistrați pe suport de hârtie privind valabilitatea declarațiilor prealabile pentru mai multe scrutine, cu informarea despre acest fapt înaintea fiecărui scrutin electoral (de exemplu, colectarea adreselor de e-mail după coloana *Semnătura* din Anexa nr. 1 la Regulamentul privind înregistrarea prealabilă); mecanismele de control în vederea evitării înregistrărilor prealabile duble pentru unul și același alegător prin înregistrarea prealabilă pe suport de hârtie până la sau după înregistrarea prealabilă pe portalul www.alegator.md; asigurarea caracterului public al datelor totale privind înregistrările prealabile pentru fiecare stat în parte, prin includerea în statistica generală inclusiv a înregistrărilor prealabile efectuate pe suport de hârtie.

IV. REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR ȘI LISTELE ELECTORALE

Numărul alegătorilor din RSA continuă să crească, însă într-un ritm mai temperat, comparativ cu anii precedenți. Amintim că din 1999 în Republica Moldova se înregistrează un spor natural negativ al populației. Numărul alegătorilor conform RSA la 1 august 2020 era de 3 286 304 cetățeni cu drept de vot, cu 410 mai mult comparativ cu aceeași perioadă a anului 2019.

Creșterea numărului total de alegători se datorează în special evoluției numărului de alegători fără domiciliu/reședință și a celor din regiunea transnistreană, în condițiile în care numărul alegătorilor din celelalte UAT ale Republicii Moldova, per ansamblu, este în scădere.

4.1. Prevederi legale generale și concluzii de bază ale rapoartelor de observare precedente

Potrivit Codului electoral, Registrul de stat al alegătorilor (RSA) este un sistem informațional unic integrat de evidență a alegătorilor din Republica Moldova, realizat în baza Registrului de stat al populației (RSP), destinat colectării, stocării, actualizării și analizei informației despre cetățenii Republicii Moldova, inclusiv despre cei din străinătate, care au atins vârsta de 18 ani și nu au interdicții legale de a alege. În baza datelor din RSA, sunt întocmite listele electorale ce cuprind toți cetățenii cu drept de vot care domiciliază ori își au reședința pe teritoriul unei secții de votare. Listele electorale se transmit de către CEC autorităților APL și misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare cu cel puțin 22 de zile înainte de ziua alegerilor.

Potrivit rapoartelor de observare Promo-LEX a alegerilor parlamentare și locale generale, creșterea continuă a numărului de alegători în RSA, pe fundalul unui spor natural negativ al populației Republicii Moldova începând cu anul 1999, ridică semne de întrebare privind calitatea gestionării RSP, implicit a RSA. De asemenea, rămân nesoluționate unele probleme de conținut ale listelor electorale: arondarea eronată a alegătorilor la SV; erori de adrese și prezența unor persoane decedate în liste.

4.2. Evoluția datelor din Registrul de stat al alegătorilor (RSA) în contextul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020

În contextul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020, CEC a publicat de două ori datele din RSA privind numărul de alegători – la 1 iulie și la 1 august 2020.

Tabelul nr. 1. Dinamica numărului de alegători 2014 – 2020 pe baza datelor din RSA

Data	Nr. total alegători	Dinamica	Nr. alegători fără domiciliu/reședință	Dinamica	Nr. alegători din UAT din stânga Nistrului	Dinamica
25.11.2014	3 226 446	-	171 052	-	211 329	-
22.08.2016	3 237 032	+10 586	161 630	-9 422	221 600	+10 271
01.09.2017	3 255 361	+18 329	155 683	-5 947	225 971	+4 371
10.12.2018	3 265 997	+10 636	210 890	+55 207	230 233	+4 262
22.08.2019	3 285 894	+19 897	224 250	+13 360	243 416	+13 183
01.07.2020	3 285 874	-20	228 852	+4 602	249 013	+5 597
01.08.2020	3 286 304	+430	229 570	+718	249 006	-7

Cu referire la dinamica numărului de alegători din RSA (a se vedea tabelul nr. 1), atestăm în continuare creșterea numărului de alegători din Republica Moldova, însă în proporții mai mici comparativ cu anii precedenți. Această creștere se datorează, în special, evoluției numărului de alegători fără domiciliu/reședință și a celor din regiunea transnistreană, în condițiile în care numărul alegătorilor cu domiciliu/reședința în localitățile controlate de autoritățile constituționale este în scădere.

Creșterea numărului de alegători fără domiciliu/reședință și a celor din regiunea transnistreană (cca 15% din numărul total) creează premise pentru creșterea ponderii cetățenilor ce ar putea vota pe

liste suplimentare. La acest subiect, amintim că Comisia de la Veneția, în Opinia sa⁴⁵, a recomandat ca situațiile în care alegătorii sunt adăugați pe listele electorale suplimentare ar trebui să fie reduse pentru a evita eventualele îndoieli cu privire la integritatea listelor electorale și posibilitatea votării multiple.

⁴⁵ [Opinia comună](#) pentru Republica Moldova a Comisiei de la Veneția cu privire la proiectele de legi pentru modificarea și completarea unor acte legislative, pct. 77.

V. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

5.1. Activități de organizare a alegerilor cu implicarea APL

În contextul organizării și desfășurării alegerilor prezidențiale, APL urmează a fi implicate în următoarele tipuri de activități:

- desemnarea membrilor CECE;
- desemnarea membrilor BESV;
- înaintarea propunerilor privind hotarele SV;
- asigurarea organelor electorale cu birouri/locații și materiale necesare pentru buna activitate a acestora;
- asigurarea accesului în incinta SV a persoanelor cu nevoi speciale;
- asigurarea locurilor speciale pentru afișaj electoral și întâlnirile cu alegătorii;
- participarea la verificarea RSA.

5.2. Stabilirea locurilor pentru afișaj electoral și de întâlnire cu alegătorii

Conform prevederilor Codului electoral⁴⁶, APL sunt obligate ca, în termen de trei zile de la data începerii perioadei electorale, să stabilească și să garanteze un minim de locuri speciale de afișaj electoral și un minim de localuri pentru desfășurarea întâlnirilor cu alegătorii, iar deciziile (dispozițiile) respective trebuie să fie afișate imediat la sediul acestor autorități și să fie aduse la cunoștința subiecților interesați prin intermediul mijloacelor de informare în masă, al altor mijloace de comunicare disponibile.

Remarcăm că, în vederea stabilirii modului de organizare, amplasare și autorizare a mijloacelor publicitare în raza municipiului Chișinău, în perioada de referință, CEC a venit cu un set de recomandări pe marginea proiectului Regulamentului privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate și afișaj în municipiul Chișinău, supus consultărilor publice de către Consiliul Municipal Chișinău.

⁴⁶ Art. 52, alin. (9) din [Codul](#) electoral.

VI. CONCURENȚII ELECTORALI

În cazul alegerilor prezidențiale statutul de concurenți electorali îl au candidații pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova înregistrați de CEC. Toți candidații la funcția de Președinte depun liste de subscripție, care conțin semnăturile a cel puțin 15000 și nu mai mult de 25000 de alegători.

Potrivit observatorilor Promo-LEX, au fost raportate cel puțin patru cazuri ce pot fi calificate drept desemnare a candidaților înainte de termen vizând PPPDA, PAS, PUN și MPU. De asemenea, cu referință la cel puțin cinci actori politici – PRO Moldova, PN, PAS, PUN și MPU – au fost raportate campanii politice cu potențial impact electoral. Iar în cazul actualului Președinte al Republicii Moldova, Igor Dodon, și a două partide – PSRM și PPȘ – au fost observate activități care pot fi apreciate drept asumarea meritelor pentru activități efectuate pe bani publici.

6.1. Calitatea de concurent electoral

Potrivit art. 1 din Codul electoral, în cazul alegerilor prezidențiale statutul de concurenți electorali îl au candidații pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova înregistrați de CEC. Art. 113 stabilește că pentru a fi înregistrați de CEC, toți candidații la funcția de Președinte depun liste de subscripție, care conțin semnăturile a cel puțin 15000 și nu mai mult de 25000 de alegători din cel puțin jumătate din numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova.

6.2. Cazuri ce pot fi calificate drept desemnare a candidaților înainte de termenul legal

Potrivit prevederilor legale⁴⁷, desemnarea candidaților pentru funcția de președinte începe cu 60 de zile înainte de ziua alegerilor și se termină cu 30 de zile până la alegeri. Programul calendaristic al CEC⁴⁸ menționează că desemnarea candidaților urmează a fi efectuată în perioada 1 septembrie – 1 octombrie 2020.

Amintim că în contextul alegerilor locale generale din 2019, au fost înregistrate cazuri când procesul-verbal de desemnare a candidaților semnat la o dată anterioară decât termenele legale stabilite a stat la baza refuzului înregistrării candidaților⁴⁹.

Contrar celor expuse însă, au fost observate cel puțin 3 cazuri ce pot fi calificate drept desemnare a candidaților înainte de termen, după cum urmează:

- la 1 martie 2020, pe pagina oficială a PPPDA a fost publicat un comunicat⁵⁰, prin care se anunță despre desemnarea lui Andrei Năstase la funcția de președinte al Republicii Moldova de către Consiliul Național Politic al PPPDA;
- la 18 iulie 2020, pe pagina oficială a PAS a fost publicat un comunicat⁵¹, prin care se comunică despre desemnarea președintei PAS Maia Sandu la funcția de președinte al Republicii Moldova de către Consiliul Național Politic al PAS;
- la 25 iulie, pe pagina oficială a PUN a fost publicat un comunicat⁵², prin care se comunică despre desemnarea lui Octavian Țicu la funcția de președinte al Republicii Moldova de către Consiliul Național Politic al PUN.
- în plus, menționăm că la 29 iunie 2020, Mișcarea Politică Unirea (MPU) a publicat un comunicat privind anunțarea lui Dorin Chirtoacă drept candidat al MPU. Concomitent, a fost

⁴⁷ Art. 41, alin. (1) din [Codul electoral](#): Desemnarea candidaților. În cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, procesul de desemnare a candidaților începe cu 60 de zile înainte de ziua alegerilor și se termină cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor.

⁴⁸ [Programul calendaristic](#) pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, pct. 22.

⁴⁹ [Raportul nr. 4](#). Misiunea de observare a alegerilor locale generale și a alegerilor parlamentare noi din 20 octombrie 2019, p. 34.

⁵⁰ [Comunicatul](#) de pe pagina oficială a PPPDA: Declarația Consiliului Politic Național al Partidului Platforma DA. Andrei Năstase, desemnat candidat la funcția de președinte al Republicii Moldova.

⁵¹ [Comunicatul](#) de pe pagina oficială a PAS: Consiliul Politic Național al PAS a decis: Maia Sandu – candidatul PAS la alegerile prezidențiale!

⁵² [Comunicatul](#) de pe pagina oficială a PUN: Octavian Țicu a fost desemnat drept candidat al Partidului Unității Naționale la funcția de președinte al Republicii Moldova.

accentuat faptul că MPU, în colaborare cu alte partide politice unioniste, va continua să depună eforturi pentru a identifica un candidat unionist unic. Potrivit prevederilor legale, MPU va putea participa și desemna un candidat în alegeri doar în cazul în care va solicita la CEC înregistrarea acestuia drept bloc electoral.

6.3. Activități politice cu potențial impact electoral

În baza prevederilor art. 116, alin. (1) din Codul electoral, campania electorală pentru alegerea Președintelui Republicii Moldova începe nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua alegerilor. Conform prevederilor Programului calendaristic al CEC⁵³, candidații înregistrați pot efectua agitație electorală în perioada 2 – 30 octombrie 2020.

În perioada monitorizată, monitorii Promo-LEX au atras atenția asupra unor activități care, se pare, au prins contur anume în contextul alegerilor prezidențiale. Astfel, din 21 mai 2020 (ziua aprobării datei alegerilor prezidențiale)⁵⁴, au fost observate cel puțin următoarele campanii cu impact electoral, a cel puțin cinci actori politici – PRO Moldova, PN, PAS, PUN și MPU, după cum urmează:

- *PRO Moldova și campania „Dodon pleacă!”*. La 6 iulie 2020, Grupul parlamentar PRO Moldova a lansat Campania „Dodon pleacă!”⁵⁵. Scopul declarat al campaniei a fost colectarea semnăturilor pentru demiterea⁵⁶ lui Igor Dodon din funcția de președinte al Republicii Moldova.

În cadrul campaniei menționate, au fost instalate corturi atât în mun. Chișinău, cât și în peste 17 raioane din țară⁵⁷. În cadrul campaniei sunt folosite măști, tricouri și chipiuri cu simbolica campaniei, precum și tricouri cu simbolica partidului PRO Moldova. Până la acest moment, potrivit datelor publicate, au fost colectate peste 60 de mii de semnături.

- *PN și acțiunea „Claxonează dacă ești împotriva lui Dodon”*. La 10 iulie 2020, PN a inițiat desfășurarea acțiunii „Claxonează dacă ești împotriva lui Dodon”⁵⁸. În cadrul acțiunii, aflându-se pe marginea carosabilului, reprezentanții PN țin în mâini câte un banner cu inscripția „Claxonează dacă ești împotriva lui Dodon”, fiind menționat și organizatorul (PN). În perioada iulie – august 2020, au fost organizate peste 14 astfel de acțiuni.

- *PUN și campania „Ce înseamnă unirea cu România?”*. La 27 iulie 2020, la două zile după desemnarea candidatului la funcția de Președinte, PUN a lansat campania „Ce înseamnă unirea cu România?”⁵⁹. La conferința de lansare, Octavian Țîcu a fost prezentat drept candidat desemnat al PUN pentru alegerile prezidențiale.

În cadrul campaniei menționate, reprezentanții PUN au vizitat peste 100 de localități, unde au fost distribuite ziarul *Clopotul* și pliante ale partidului. La întruniri, au fost menționate și viitoarele alegeri din toamna anului 2020. Astfel, de exemplu, la 12 august 2020 la Mileștii Mici, Ialoveni, s-a anunțat despre colectarea semnăturilor din septembrie și suportul necesar în acest scop.

- *PAS și campania „Fii voluntar în campania prezidențială!”*. În cadrul acesteia, au fost realizate cel puțin 3 spoturi video în care cetățenii sunt îndemnați să se implice în calitate de voluntari în campania prezidențială pentru Maia Sandu. În plus, a fost realizat un spot video prin care

⁵³ [Programul calendaristic](#) pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, pct. 37.

⁵⁴ [Hotărârea Parlamentului](#) nr. 65 din 21 mai 2020 cu privire la stabilirea datei alegerilor Președintelui Republicii Moldova.

⁵⁵ [Conferință de presă](#) a deputaților din Grupul parlamentar PRO MOLDOVA înainte de ședința Parlamentului Republicii Moldova din 6 iulie 2020.

⁵⁶ Potrivit art. 89 din [Constituția](#) Republicii Moldova, suspendarea președintelui poate fi inițiată de o treime din deputați, iar pentru suspendare trebuie să voteze două treimi din deputați. În cazul votării suspendării, urmează a fi organizat în decurs de 30 de zile un referendum de demitere a președintelui.

⁵⁷ Potrivit informației plasate pe rețelele de [socializare](#), campania „Dodon pleacă” a ajuns în Chișinău, Sângerei, Nisporeni, Orhei, Căușeni, Bălți, Dondușeni, Călărași, Ungheni, Briceni, Edineț, Drochia, Glodeni, Fălești, Râșcani, Florești, Soroca, Anenii Noi.

⁵⁸ Primul flashmob din cadrul [acțiunii](#) „Claxonează dacă ești împotriva lui Dodon”.

⁵⁹ [Conferința de presă](#) organizată de Partidul Unității Naționale cu privire la lansarea campaniei „Ce înseamnă Unirea cu România?” în mun. Chișinău.

organizațiile teritoriale ale PAS comunică despre alegerea doamnei Maia Sandu în calitate de candidat al PAS la alegerile prezidențiale⁶⁰. Concomitent, au fost publicate și distribuite pliante cu informația despre principalele acțiuni ce urmează a fi efectuate de candidată pentru cetățenii Republicii Moldova, precum și despre modul de înregistrare în calitate de voluntari. Pliantele distribuite nu conțin informații privind data publicării și tirajul acestora⁶¹.

În același context, menționăm că la data de 26 iulie 2020, președinta PAS a publicat pe rețelele de socializare un mesaj prin care a îndemnat voluntarii să se înscrie în campania sa prezidențială, precum și să distribuie mesajul său⁶².

- *MPU și apelurile privind identificarea unui candidat unionist comun pentru alegerile prezidențiale:* în a doua jumătate a lunii iunie, în contextul lansării apelului de a identifica un candidat unionist comun pentru prezidențiale, MPU a organizat 6 teleconferințe mediatizate pe rețelele de socializare.

6.4. Cazuri ce pot fi calificate drept asumarea meritelor pentru activități efectuate pe bani publici

În perioada 21 mai – 25 august 2020, au fost observate mai multe situații prin care actualul Președinte al Republicii Moldova, Igor Dodon, și două partide politice – PSRM și PPS – par să fi beneficiat de avantaje politice cu potențial impact electoral în baza proiectelor implementate de către autoritățile publice.

Igor Dodon: la 25 mai 2020 (cu doar patru zile după aprobarea Hotărârii Parlamentului privind data alegerilor prezidențiale), după ședința de lucru dintre Președintele Parlamentului – Zinaida Greceanîi, Președintele Republicii Moldova – Igor Dodon și Prim-ministru – Ion Chicu, în cadrul conferinței de presă organizate, Igor Dodon a declarat că a venit cu propunerea de a dubla salariile lucrătorilor medicali, scop în care a solicitat Prim-ministrului să elaboreze proiectul de lege corespunzător. În plus, Igor Dodon a solicitat Prim-ministrului să elaboreze proiectul de lege privind acordarea ajutorului financiar de 700 de lei pentru pensionarii care au o pensie de până la 3000 de lei.

În ziarul *Socialistii* din luna iunie 2020⁶³, aceleași proiecte au fost prezentate drept inițiative ale lui Igor Dodon.

Proiectele respective au fost înregistrate în Parlament la 1 iulie 2020 pentru a fi prezentate în plenul Parlamentului⁶⁴ drept proiecte de legi pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea, conform prevederilor constituționale⁶⁵. Dat fiind că la 20 iulie 2020 moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului nu a fost votată (insuficiente voturi), proiectele au fost adoptate. Ca rezultat, deficitul bugetului de stat a ajuns la 17,2 miliarde de lei⁶⁶.

PSRM: la începutul lunii august 2020, a fost tipărită nouă ediție a ziarului *Socialistii*⁶⁷, în care PSRM își atribuie meritul pentru proiectele sociale adoptate prin angajarea răspunderii de către Guvern

⁶⁰ [Spotul video](#) pe rețelele de socializare: În toată țara, PAS a ales! Maia Sandu – Președinte!

⁶¹ Art. 70, alin. (6) din [Codul electoral](#) prevede că fiecare material publicitar trebuie să includă denumirea concurentului electoral, data tipăririi, tirajul materialului și denumirea tipografiei care l-a tipărit.

⁶² [Mesajul](#) doamnei Maia Sandu publicat pe rețelele de socializare.

⁶³ [Ziarul „Socialistii”](#) pentru luna iunie 2020.

⁶⁴ [Ședința Parlamentului](#) din 9 iulie 2020.

⁶⁵ Art. 106¹ din Constituția Republicii Moldova: Angajarea răspunderii Guvernului.

(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

⁶⁶ Comparativ, menționăm că la începutul anului 2020, bugetul de stat a fost adoptat cu un deficit de 7,4 miliarde de lei. Ulterior, din cauza pandemiei COVID-19, în aprilie 2020, deficitul bugetar a ajuns la 15,9 miliarde de lei, iar după angajarea răspunderii Guvernului pentru cele 3 proiecte adoptate deficitul bugetar a ajuns la 17,4 miliarde de lei.

⁶⁷ [Ziarul „Socialistii”](#) pentru luna august 2020.

(acordarea a 700 de lei pensionarilor începând cu 1 octombrie 2020, majorarea salariilor medicilor etc.).

PPȘ: în perioada 21 mai – 25 august 2020, PPȘ și-a asumat meritul pentru mai multe proiecte implementate de cel puțin 18 autorități publice locale:

- modernizarea infrastructurii drumurilor (or. Orhei⁶⁸; or. Taraclia⁶⁹);
- iluminarea stradală⁷⁰ (s. Tabăra, com. Vatici, Orhei; s. Mălăiești, Orhei; s. Neculăieuca, Orhei; s. Cairaclia, Taraclia; s. Piatra, Orhei; com. Doina, Cahul; s. Doltu, com. Ișcălău, Fălești; s. Morozeni, Orhei; or. Taraclia);
- amenajarea terenurilor de joacă pentru copii în cadrul campaniei „Câte un teren de joacă pentru copii în fiecare sat”⁷¹ (com. Cuhnești, Glodeni; or. Taraclia; s. Constantinovca, Edineț; s. Maximovca, Anenii Noi; s. Dușmani, Glodeni; com. Elizavetovca, Dondușeni; com. Coteala, Briceni; s. Fântânița, Drochia; s. Pârlița, Soroca).

⁶⁸ La [Orhei](#) a început o nouă etapă de renovare a infrastructurii rutiere.

⁶⁹ În [Taraclia](#), cu susținerea Partidului „ȘOR”, a început un amplu proiect de modernizare a drumurilor.

⁷⁰ [Partidul „ȘOR”](#) a aprins luminile pe străzile altor trei localități din sudul țării.

⁷¹ [La inițiativa lui Ilan Șor](#), a fost lansat proiectul „Câte un teren de joacă pentru copii în fiecare sat”. Primul a fost inaugurat în satul Cuhnești.

VII. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE

Observarea finanțării campaniei electorale va acoperi atât perioada premergătoare campaniei electorale, cât și campania electorală propriu-zisă. În perioada premergătoare (2 septembrie – 1 octombrie) vor fi observate cheltuielile grupurilor de inițiativă formate cu scopul colectării semnăturilor pentru susținerea candidaților în alegerile prezidențiale, în timp ce în campania electorală (2 – 30 octombrie, eventual 2-12 noiembrie) vor fi observate cheltuielile concurenților electorali.

Printre aspectele normative problematice din perspectiva finanțării campaniei electorale și a grupurilor de inițiativă care, potrivit MO Promo-LEX, nu au fost soluționate în contextul alegerilor prezidențiale, atragem atenția asupra: necesității ajustării cadrului normativ al CEC la modificările legislației electorale; includerii grupurilor de inițiativă în Codurile penal și contravențional în calitate de subiecți pasibili sancționării; necesității armonizării nivelului sancțiunilor din Codul contravențional cu cele din Codul penal, în conformitate cu liniile directorii ale Comisiei de la Veneția etc.

7.1. Repere metodologice

Metodologia de monitorizare a finanțării campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale constă în observarea activității grupurilor de inițiativă și a concurenților electorali sub aspectul resurselor financiare colectate și utilizate atât în perioada electorală, cât și în campania electorală. Totodată, are loc evaluarea corespunderii activității de raportare, evidență și supraveghere a actorilor electorali cu normele legale în vigoare.

7.2. Cadrul legal privind finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale

Finanțarea campaniei electorale și a grupurilor de inițiativă (GI) este reglementată de: Constituția Republicii Moldova⁷², Codul electoral⁷³, Legea nr. 249 privind partidele politice⁷⁴, Regulamentul CEC cu privire la finanțarea campaniilor electorale⁷⁵ și Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă⁷⁶. Comisia Electorală Centrală este unicul organ mandatat cu recepționarea, verificarea și supravegherea rapoartelor financiare ale GI și a finanțării campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale.

Surse de finanțare și conturi bancare. Pentru finanțarea GI și a campaniilor electorale pot fi utilizate donații financiare și materiale din partea persoanelor fizice, inclusiv ale cetățenilor Republicii Moldova din afara țării, precum și a persoanelor juridice, subvenții de la bugetul de stat, cotizații de membru de partid și alte venituri legal obținute conform art. 24, alin. (3) din LPP 294/2007.

În baza prevederilor Codului electoral, o persoană fizică poate să doneze unui grup de inițiativă/concurent electoral suma de până la 41 850 de lei (șase salarii medii pe economie), în timp ce o persoană juridică poate să doneze până la 83 700 de lei (12 salarii medii pe economie). Quantumul stabilit al salariului mediu pe economie pentru anul 2020 este de 7 953 MDL⁷⁷.

Cu toate acestea, Regulamentul CEC privitor la finanțarea grupurilor de inițiativă conține prevederi învechite, unde este stipulat că o persoană fizică poate să vireze în contul bancar al unui grup de inițiativă, pe perioada activității acestuia, până la 397 650 de lei (50 de salarii medii pe economie), iar cea juridică până la 795 300 de lei (100 de salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv).

⁷² [Constituția Republicii Moldova](#).

⁷³ [Codul electoral al Republicii Moldova](#).

⁷⁴ [LPP 249](#), Legea privind partidele politice.

⁷⁵ [Regulamentul CEC](#) privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, adoptat prin Hotărârea CEC nr. 2704 din 17 septembrie 2019.

⁷⁶ [Regulamentul CEC](#) privind finanțarea grupurilor de inițiativă, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 114 din 18 august 2016.

⁷⁷ [Quantumul oficial al salariului mediu pe economie](#) în Republica Moldova pentru anul 2020.

Cetățenii Republicii Moldova cu statut de persoană cu funcții de demnitate publică, de funcționar public, inclusiv cu statut special, sau de angajat în organizații publice pot dona până la 10% din venitul lor anual, însă această sumă nu poate depăși șase salarii medii lunare pe economie pentru anul respectiv.

Concurenții pot să beneficieze de credite fără dobândă de la bugetul de stat. Cererea de acordare a creditului se depune la Ministerul Finanțelor⁷⁸.

Toate veniturile și cheltuielile grupurilor de inițiativă și ale concurenților electorali trebuie să fie reflectate pe conturile bancare special deschise pentru campania electorală. Acestea sunt destinate veniturilor și cheltuielilor pentru colectarea semnăturilor – cont cu mențiunea „Destinat grupului de inițiativă” și cont bancar pentru campania electorală, cu mențiunea „Fond electoral”⁷⁹. GI și concurenții care nu vor desfășura activități de campanie și astfel nu vor deschide conturi bancare trebuie să informeze, în scris, CEC despre luarea unei astfel de hotărâri. Băncile trebuie să informeze zilnic CEC despre tranzacțiile care au loc prin conturile cu mențiunea „Destinat grupului de inițiativă” și „Fond electoral”⁸⁰.

Conform art. 41, alin. (2), lit. b) din Codul electoral, contul cu mențiunea „Fond electoral” poate fi deschis și până la înregistrarea concurentului electoral, cu condiția ca încasările și cheltuielile de pe acest cont să se facă doar după înregistrarea concurentului electoral.

Prevederea respectivă consolidează sensul definiției de *campanie electorală* oferite de Codul electoral, care „[...] începe, pentru fiecare concurent electoral, la data înregistrării acestuia de către Comisia Electorală Centrală”, pe de altă parte, Programul calendaristic al CEC prevede că înregistrarea candidaților se face într-un tempo mai rapid decât startul oficial al campaniei electorale, care va începe la data de 2 octombrie 2020.

MO Promo-LEX consideră că aceste norme creează ambiguități privind momentul începerii efectuării cheltuielilor de pe contul „Fond electoral”. Astfel, misiunea recomandă clarificarea ambiguităților legislative, în contextul noțiunii de campanie electorală, în vederea eliminării incertitudinilor privind momentul începerii efectuării tranzacțiilor în contul „Fond electoral”.

Interdicții de finanțare. Este interzisă finanțarea din partea persoanelor juridice din străinătate, inclusiv a celor cu capital mixt, de către alte state sau organizații internaționale, inclusiv organizații politice internaționale; la fel, din partea cetățenilor Republicii Moldova care nu au împlinit vârsta de 18 ani și a cetățenilor în privința cărora a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei; din partea autorităților publice, organizațiilor, întreprinderilor, instituțiilor publice, altor persoane juridice finanțate de la bugetul public sau care au capital de stat, cu excepția cazurilor în care acordarea de servicii sau susținerea materială este în mod expres prevăzută de legislație.

Pe lângă acestea, este interzisă finanțarea de către persoanele juridice care, cu trei ani înainte de începerea perioadei electorale, au desfășurat activități finanțate sau achitate din mijloace (fonduri) publice, precum și de către persoanele juridice cu capital străin sau mixt; de către persoanele anonime sau în numele unor terți; de către persoanele fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova; de organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase⁸¹.

Raportarea financiară. Grupurile de inițiativă/concurenții electorali au obligația de a prezenta la CEC, în termen de trei zile de la deschiderea contului cu mențiunea „Destinat grupului de inițiativă”⁸²

⁷⁸ Creditele primite de la stat se sting, complet sau parțial, de către stat, în funcție de numărul total de voturi valabil exprimate pentru concurentul electoral în circumscripția electorală respectivă. Suma de bani, determinată prin împărțirea sumei creditului la numărul de alegători care au participat la votare, apoi prin înmulțirea rezultatului obținut cu numărul de voturi valabil exprimate pentru concurentul electoral respectiv, urmează a fi stinsă de la bugetul de stat.

⁷⁹ Banca în care sunt deschise conturi cu mențiunea „Fond electoral” informează Comisia Electorală Centrală despre mijloacele bănești virate în contul concurenților electorali zilnic ori la cererea Comisiei.

⁸⁰ Art. 41, alin. (2), lit. a), b), c) din [Codul electoral](#).

⁸¹ Art. 41, alin. (3), lit. a), b), c), d), e), f), g), h) din [Codul electoral](#).

⁸² În termen de 3 zile de la deschiderea contului „Destinat grupului de inițiativă” și ulterior săptămânal, în ziua de vineri – 4 septembrie, 11 septembrie, 18 septembrie și 25 septembrie și în ziua de joi – 1 octombrie.

și „Fond electoral”⁸³ și, ulterior, o dată pe săptămână, un raport despre mijloacele bănești acumulate și cheltuielile efectuate în perioada de colectare a semnăturilor și în campania electorală⁸⁴. Rapoartele se fac publice pe pagina oficială a CEC timp de 48 de ore⁸⁵.

Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale pentru întreaga perioadă electorală se vor prezenta la CEC de către concurenții electorali înregistrați cel târziu cu două zile înainte de ziua alegerilor. Rapoartele se publică pe pagina oficială a CEC în termen de 48 de ore de la recepționare.

În cazul în care partidele politice planifică să facă viramente în contul „Destinat grupului de inițiativă” sau în contul „Fond electoral”, acestea vor prezenta un raport financiar privind soldul mijloacelor financiare ale partidului către CEC, odată cu înregistrarea GI și la începutul campaniei electorale a concurentului electoral.

Sanctiuni. Codul electoral le interzice atât concurenților electorali, cât și GI să ofere alegătorilor bani, să le distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoare umanitare sau din alte acțiuni de binefacere⁸⁶. Mai mult, această încălcare este incriminată în Codul penal prin art. 181¹, astfel încât oferirea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor prezidențiale se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 (25 000 de lei) la 850 (42 500 de lei) de unități convenționale sau cu închisoare de la un an la cinci ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 (200 000 de lei) la 6000 (300 000 de lei) de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice. Chiar dacă Codul electoral le interzice grupurilor de inițiativă să corupă alegătorii, acestea nu cad sub incidența sancțiunilor Codului contravențional ori penal.

Potrivit Codului penal, pentru finanțarea ilegală a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor fondurilor electorale, pot fi aplicate amenzi ce variază între 27 500 de lei și 300 000 de lei (i.e. 550 – 6 000 de u.c.) sau pedeapsă cu închisoare de până la trei ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de până la cinci ani⁸⁷, i.e.:

- extorcarea sau obținerea prin extorcare a donațiilor pentru partidele politice și/sau pentru fondurile electorale;
- utilizarea contrar destinației a alocațiilor de la bugetul de stat pentru partidele politice sau a mijloacelor din fondul electoral;
- acceptarea cu bună știință a finanțării partidului politic sau a concurentului electoral din partea unui grup criminal organizat sau a unei organizații (asociații) criminale.

Utilizarea de resurse administrative (bunuri publice), inclusiv favorizarea sau consimțirea la utilizarea ilegală a resurselor administrative (bunurilor publice) în campaniile electorale se pedepsește cu amendă ce variază între 200 000 de lei și 300 000 de lei (i.e. 4000 la 6000 de u.c.) sau cu închisoare de până la trei ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de la doi la cinci ani⁸⁸. Menționăm însă că actuala

⁸³ În termen de 3 zile de la deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral” și ulterior săptămânal, în ziua de vineri – 2 octombrie, 9 octombrie, 16 octombrie, 23 octombrie și 30 octombrie, până la ora 16:00.

⁸⁴ Raportul va conține: a) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice care a donat mijloace financiare; b) lista tuturor donațiilor primite, inclusiv natura și valoarea fiecărei donații în bani, mărfuri, obiecte, lucrări sau servicii; c) valoarea totală a donațiilor și numărul donatorilor; d) lista donațiilor rambursate ca urmare a depășirii plafoanelor stabilite la art. 41, alin. (2), lit. e) din Codul electoral; e) datele de identificare ale persoanei fizice sau juridice căreia i-au fost achitate mijloace financiare din contul „Fond electoral” și scopul cheltuielilor respective; f) sumele datoriiilor, numerele actelor financiare de evidență și alte informații concludente; g) informația contabilă a persoanelor juridice fondate sau controlate în alt mod de partidul politic respectiv pentru perioada corespunzătoare.

⁸⁵ Art. 43 din [Codul electoral](#).

⁸⁶ Prevederile respective nu se vor aplica în cazul cadourilor simbolice, reprezentând publicitate electorală, confecționate din mijloace declarate de pe contul „Fond electoral” și de pe contul „Destinat grupului de inițiativă”, care poartă simbolică concurentului electoral/grupului de inițiativă și a căror valoare de piață nu depășește 2 unități convenționale (100 de lei).

⁸⁷ Articolul 181² din [Codul penal](#).

⁸⁸ Articolul 181², alin. (2) din [Codul penal](#).

definire a resursei administrative, care este una ambiguă, creează dificultăți la punerea în aplicare a mecanismului de sancționare.

Potrivit Codului contravențional⁸⁹, pentru încălcarea regulilor de finanțare a campaniilor electorale pot fi aplicate persoanei cu funcție de răspundere amenzi ce variază între 1 500 de lei și 9 000 de lei (i.e. 30 – 300 de u.c.) cu posibilitatea privării acesteia de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de până la un an, în speță pentru:

- încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale fondurilor electorale;
- neexecutarea somației Comisiei Electorale Centrale.

MO Promo-LEX subliniază că sancționarea GI nu a fost reglementată conform recomandărilor anterioare și astfel reiterează necesitatea includerii grupurilor de inițiativă drept subiecți ai sancțiunilor la art. 181¹ și 181² din Codul penal și la art. 48¹ și 48² din Codul contravențional.

MO Promo-LEX evaluează nivelul actual al sancțiunilor contravenționale ca fiind unul scăzut comparativ cu gravitatea încălcărilor descrise la art. 48¹ și 48², mai mult, misiunea recomandă armonizarea nivelului sancțiunilor din Codul contravențional cu cele din Codul penal, în conformitate cu liniile directorii ale Comisiei de la Veneția⁹⁰, care susțin că „orice neregularitate în finanțarea unei campanii electorale trebuie să implice **sanțiuni proporționale cu gravitatea încălcării**, care pot consta în pierderea totală sau parțială a finanțării de la bugetul de stat, plata unor amenzi proporționale cu gravitatea încălcării sau anularea candidaturii pentru candidatul vinovat”.

7.3. Bugetul Comisiei Electorale Centrale

Conform Hotărârii CEC nr. 3146 din 3 decembrie 2019, devizul de cheltuieli pentru organizarea și desfășurarea alegerilor prezidențiale este stabilit în sumă de 167 356 200 de lei⁹¹. În anul 2016, pentru organizarea și desfășurarea alegerilor prezidențiale s-au alocat circa 100 000 000 de lei.

⁸⁹ Articolele 48¹, 48² din [Codul contravențional](#).

⁹⁰ Liniile directorii ale Comisiei de la Veneția ([CDL-INF\(2001\)8](#)).

⁹¹ [Hotărârea CEC](#) nr. 3146 cu privire la devizul de cheltuieli pentru alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020.

VIII. DISCURSUL INSTIGATOR LA URĂ ȘI DISCRIMINARE

Începând cu alegerile locale noi și referendumul local din Chișinău din noiembrie 2017, Promo-LEX monitorizează și discursul de ură utilizat de către concurenții electorali în cadrul alegerilor.

Monitorizarea a demonstrat că discursul de ură este tot mai des utilizat în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova, iar în context electoral acesta crește în intensitate. Pentru moment, nu există un cadru legal pertinent și nici mecanisme pentru a combate acest fenomen, iar autoritățile nu au un răspuns la discursul de ură în context electoral.

8.1. Monitorizarea discursului de ură în perioada electorală

Discursul de ură reprezintă o formă de exprimare intolerantă și agresivă, ce se bazează pe stereotipuri și prejudecăți și poate duce la stigmatizare și violență. Acest tip de discurs favorizează răspândirea intoleranței în spațiul public, fiind o formă de discriminare și de incitare la violență, care este interzisă de lege și este sancționată civil sau penal. În context electoral, discursul de ură este utilizat cu scopul de a manipula publicul și alegătorii și de a distra atenția de la problemele reale.

Discursul de ură este un fenomen care ia amploare și este tot mai des utilizat în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova, fapt confirmat de rapoartele Asociației Promo-LEX din 2018⁹² și 2019: „Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova”. Rezultatele monitorizării pentru anul 2018 au arătat că, în medie, în fiecare zi apăreau 2 cazuri noi de discurs de ură, în timp ce în 2019 această cifră a crescut la 4,2 cazuri noi pe zi. Pe durata a 7 luni de monitorizare, în anul 2019, s-a atestat că 54% din cazurile de discurs de ură au loc în context politic, astfel încât politicienii rămân a fi, frecvent, principalii promotori ai intoleranței în spațiul public, inclusiv în cadrul proceselor electorale. În prima jumătate a anului 2020⁹³, 40% dintre cazurile identificate s-au manifestat în context politic.

Rapoartele din anul 2019/1⁹⁴ și 2019/2⁹⁵ au evidențiat faptul că circa 23% din cazurile de discurs de ură au fost identificate în context electoral (alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 și alegerile locale generale din 20 octombrie 2019), ceea ce înseamnă că discursul de ură exprimat în perioada campaniei electorale a provenit de la un concurent electoral sau l-a vizat pe acesta, s-a referit la un partid politic, la simpatizanții acestuia sau la programele electorale.

Monitorizarea discursului de ură în prima jumătate a anului 2020, care a cuprins și alegerile parlamentare noi din circumscripția uninominală nr. 38 Hâncești, a arătat că acest tip de discurs este utilizat cu o mai mare intensitate în contextul campaniilor electorale naționale, care de cele mai multe ori sunt mult mai vizibile în mass-media națională.

Monitorizarea discursului de ură a evidențiat mai multe probleme la nivel național, și anume: lipsa cadrului legal care să permită sancționarea acestui tip de discurs, inclusiv în campaniile electorale, și lipsa unor mecanisme de monitorizare și combatere a acestui fenomen.

Astfel, în acest moment, autoritățile nu au un răspuns la discursul de ură în context electoral, iar mecanismele generale, cum ar fi instanțele de judecată sau Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDA), pot examina retorica urii sub aspect civil, însă nu pot oferi o soluție care ar remedia problema sub aspect electoral. În acest sens, discursul de ură rămâne a fi complet necontrolat, indiferent de impactul său asupra procesului electoral.

Prin urmare, Asociația Promo-LEX a formulat o serie de recomandări pentru a îmbunătăți cadrul legislativ și de politici în domeniu, dar și sugestii practice de reacționare la cazurile de discurs de ură în context electoral.

⁹² Raport 2018. Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova.

⁹³ Monitor Hate Speech Moldova.

⁹⁴ Raport 2019 (perioada de monitorizare: 11.01.2019 – 11.04.2019). Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova.

⁹⁵ Raport 2019 (perioada de monitorizare: 1.08.2019 – 30.11.2019). Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova.

În martie 2020, Promo-LEX a publicat o Notă analitică⁹⁶ cu privire la discursul de ură în campaniile electorale și astfel a atras atenția Comisiei Electorale Centrale asupra importanței completării/ajustării legislației electorale pentru a include prevederi care să definească discursul de ură și instigare la discriminare în procesele electorale. De asemenea, CEC i s-a recomandat instituirea unui mecanism de monitorizare, documentare și sancționare a discursului de ură în campaniile electorale; reacționarea promptă și fermă față de toate cazurile de discurs de ură raportate și stabilirea unor sancțiuni corespunzătoare pentru fiecare încălcare; dezvoltarea unui sistem de colectare a datelor dezagregate pentru a oferi o viziune coerentă și integrată asupra cazurilor, a formei discursului și a motivelor care au stat la baza lui, precum și a soluției aplicate, iar aceste informații să fie puse periodic la dispoziția publicului.

În același timp, s-a propus dezvoltarea instrumentelor interne în cadrul CEC pentru eficientizarea procesului de monitorizare, documentare și sancționare a discursului de ură (instrucțiuni, ghiduri) și realizarea unor activități de promovare a discursului public tolerant în procesele electorale și de descurajare a concurenților electorali în utilizarea retoricii bazate pe intoleranță.

Nu în ultimul rând, Promo-LEX a recomandat CEC să realizeze activități periodice de instruire pentru membrii organelor electorale și pentru angajați în ce privește identificarea discursului de ură, a sexismului, a rasismului, a homofobiei și a formelor de manifestare a acestora, a criteriilor protejate și a prejudecăților din societate.

De asemenea, în cadrul consultărilor publice ale proiectului inițiat de CEC privind modificarea legislației electorale și a cadrului legal conexe (proiectul de lege nr. 263), Promo-LEX a venit cu un șir de propuneri privind reglementarea discursului instigator la ură în Codul electoral (art. 1), Codul penal (181³) și Codul contravențional (art. 52)⁹⁷.

8.2. Aspecte metodologice ale monitorizării discursului de ură

Pornind de la aceste premise, Asociația Promo-LEX își propune să monitorizeze discursul de ură în campania electorală pentru alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020. Monitorizarea va fi realizată în baza unei metodologii speciale, dezvoltate de Promo-LEX și coordonate cu reprezentanții Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, ai Comisiei Electorale Centrale, ai Consiliului Coordonator al Audiovizualului și ai organizațiilor de media.

Monitorizarea va fi realizată de cinci experți, contractați de Asociația Promo-LEX pentru această activitate, care vor utiliza o bază de date și formulare de raportare dezvoltate în acest sens.

Sursele monitorizării vor fi mass-media scrisă și online, emisiunile TV, politicienii, reprezentanții cultelor religioase și liderii de opinie, platformele cibernetice de stocare și distribuire a informațiilor și evenimentele publice. Sursele monitorizării vor fi selectate pe baza indicatorilor de audiență, a studiilor de măsurare a traficului și audienței pe internet și a sondajelor realizate de companiile sociologice privind încrederea publicului, dar și în funcție de prezența mediatică a politicienilor, a reprezentanților cultelor religioase și a liderilor de opinie.

Datele monitorizării vor fi analizate și prezentate publicului, autorităților și concurenților electorali în vederea sensibilizării și prevenirii utilizării discursului de ură. În urma interpretării datelor, vor fi formulate concluzii și recomandări pentru actorii vizați (mass-media, partide politice, concurenți electorali și autorități) privind îmbunătățirea cadrului legislativ, conduita în campaniile electorale, reflectarea discursului de ură în media și practicile de sancționare a acestui tip de discurs.

⁹⁶ [Notă analitică](#) Promo-LEX privind importanța completării/ajustării legislației electorale pentru a include prevederi care să definească discursul de ură și instigare la discriminare în procesele electorale.

⁹⁷ [Propunerile](#) CALC privind modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII/1997 și a legilor conexe.

IX. EDUCAȚIE ȘI INFORMARE ELECTORALĂ

Asociația Promo-LEX va desfășura și în contextul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020 o campanie de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot. Aceasta va include: 25 de dezbateri TV și radio; crearea și diseminarea unui spot video; o campanie de informare și mobilizare apolitică online, precum și oferire de granturi pentru proiecte de promovare a participării la vot.

CICDE ȘI CEC au desfășurat atât acțiuni de instruire (a registratorilor și a altor reprezentanți ai APL), cât și anumite activități de informare (conferințe online, publicații periodice, prezentare a cursurilor de instruire etc.) privind pregătirea pentru alegerile prezidențiale și specificul alegerilor în condiții pandemice. Totuși, considerăm că unele subiecte importante pentru perioada observată, cum ar fi promovarea înregistrării prealabile, necesită o abordare mai nuanțată și sistemică din partea CEC.

9.1. Campania Promo-LEX de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot

În contextul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020, Asociația Promo-LEX va desfășura o campanie de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, inclusiv diaspora. În mod special, campania va viza tinerii alegători (18-30 de ani). Obiectivul general al campaniei este de a contribui la sporirea nivelului de participare a alegătorilor la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020. De asemenea, aceasta va promova un vot informat și conștient. Campania se va desfășura în perioada septembrie – noiembrie 2020 și va include următoarele activități:

- Pentru a facilita o *platformă de dezbateri dintre concurenții electorali și alegători*, în parteneriat cu Instituția Publică Compania „Teleradio-Moldova”, vor fi organizate 25 de dezbateri TV și radio, cu participarea candidaților la funcția de președinte.
- Va fi realizată o *campanie de informare și mobilizare apolitică online*. În mare parte, campania online va viza tinerii alegători. Campania va include postări informative și motivaționale cu privire la scrutin și la importanța votului. Campania se va desfășura pe rețelele de socializare.
- De asemenea, pentru promovarea votului conștient și mobilizarea apolitică a alegătorilor, *va fi creat și promovat la TV, radio și pe rețelele de socializare un spot video*.
- La fel, Asociația Promo-LEX a oferit *trei granturi*, în valoare totală de 44 950.00 de dolari SUA, organizațiilor neguvernamentale și organizațiilor media, pentru proiecte de promovare a participării la vot a cetățenilor Republicii Moldova în cadrul alegerilor prezidențiale din 1 noiembrie 2020. Granturile au fost acordate următoarelor organizații: Asociația Obștească „Asociația Presei Independente”, Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT) și Asociația Obștească „Academia Rockit”.

9.2. Activitățile de educație, informare și instruire organizate de CEC și CICDE

Activități de instruire. În perioada observată, CEC și Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) au desfășurat seminare de instruire destinate funcționarilor publici, din APL de nivelul I privind atribuțiile secretarilor consiliului local în domeniul electoral și responsabilitățile funcționarilor responsabili de RSA. O atenție specială s-a acordat rezolvării în regim online a următoarelor tipuri de conflicte: soluționarea conflictelor de adrese, arondarea la secția de votare, statutul alegătorului, precum și utilizarea nomenclatorului.

Activități de informare. Pe parcursul perioadei monitorizate Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) a organizat trei discuții LIVE cu experți în domeniul electoral din Ucraina, România, Polonia, Kârgâzstan privind desfășurarea alegerilor în condiții de pandemie, a prezentat policy-brieful „Organizarea alegerilor pe timp de pandemie de COVID-19” și a lansat cea de

a 3-a ediție a Revistei de analiză, teorie și cercetare electorală „Digest electoral”, în care au fost prezentate diferite alternative de vot în situația de pandemie COVID-19 și nu numai.

În vederea abordării subiectelor de actualitate pentru domeniul electoral din țară și străinătate, CICDE a lansat seria de podcasturi „CICDE Podcast” cu tematică electorală și a prezentat ediția a doua a revistei cu benzi desenate „Aventurile lui Arci peste hotare”.

De asemenea, CEC și CICDE au organizat conferința „Oameni, Dialog și Schimbare”, în cadrul căreia au fost evidențiate acțiuni și măsuri concrete de încurajare a tinerilor alegători, inclusiv a celor care se vor prezenta în toamna acestui an, la alegerile prezidențiale, pentru prima oară la urna de vot.

La 20 august CICDE și-a prezentat oferta educațională pentru scrutinul prezidențial. Portofoliul include șase cursuri: Alegerile prezidențiale. Aspecte generale; Rolul persoanelor delegate de concurentul electoral în procesul electoral; Atribuțiile membrilor grupurilor de inițiativă în susținerea candidatului la funcția de Președinte al Republicii Moldova; Statutul observatorului în alegeri; Integritatea procesului electoral; Atribuțiile membrilor biroului electoral al secției de votare peste hotarele țării⁹⁸.

Pe 22 august 2020, în cadrul Zilelor Diasporei 2020, CEC și CICDE au avut o sesiune separată de lucru, în care au prezentat principalele aspecte ale mecanismului de vot peste hotare. În plus, au fost publicate comunicate de presă sporadice prin care se promova înregistrarea prealabilă. Totuși, MO Promo-LEX constată lipsa unei campanii cu caracter complex și durabil din partea CEC privind informarea alegătorilor de peste hotare, precum și a celor cu domiciliul în stânga Nistrului în contextul alegerilor prezidențiale, inclusiv promovarea procedurii de înregistrare prealabilă.

⁹⁸ [Oferta](#) educațională a Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pentru Alegerile Prezidențiale din 1 noiembrie 2020.

RECOMANDĂRI

Parlamentului Republicii Moldova:

1. Modificarea noțiunii „perioadă electorală” din Codul electoral ca perioadă de timp cuprinsă între ziua aducerii la cunoștința publică a datei desfășurării alegerilor și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente. În acest sens, optăm pentru extinderea termenului de 90 de zile, inclusiv cu menționarea autorității responsabile de fixarea acestui termen pornind de la specificul tipurilor de alegeri (parlamentare, prezidențiale, locale generale, locale noi, referendumuri etc.).
2. Revizuirea proiectului de lege nr. 263 cu implementarea recomandărilor elaborate de OSCE/ODIHR, dar și a celor înaintate de societatea civilă.
3. În context pandemic, examinarea prevederilor existente pentru fiecare etapă a procesului electoral și adaptarea acestora sau includerea unor norme speciale în vederea prevenirii infectării cu virusul COVID-19, dar și asigurarea desfășurării alegerilor cu respectarea dreptului de a alege și a fi ales.
4. Modificarea art. 43, alin. (1), lit. a) din Codul electoral în sensul armonizării acestuia cu art. 29, alin. (4), lit. b) din Legea privind partidele politice, prin specificarea exactă a datelor personale ale donatorilor ce țin de *nume/prenume, ocupația/locul de muncă sau genul de activitate a acestora* și publicarea datelor corespunzătoare.
5. Armonizarea nivelului sancțiunilor aplicate pentru finanțarea ilegală a campaniilor electorale și încălcarea modului de gestionare a mijloacelor fondurilor electorale din Codul contravențional cu cele din Codul penal, în conformitate cu liniile directorii ale Comisiei de la Veneția.
6. Includerea grupurilor de inițiativă drept subiecți ai sancțiunilor prevăzute la art. 181¹ și 181² din Codul penal și la art. 48¹ și 48² din Codul contravențional.

Comisiei Electorale Centrale:

7. Soluționarea Adreselor Curții Constituționale privind organizarea și desfășurarea alegerilor prezidențiale în spirit pro activ și în limita competențelor.
8. Aprobarea de către CEC a Instrucțiunii cu privire la măsurile de prevenire a infecției COVID-19 în perioada electorală și avizarea în prealabil a acesteia de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică.
9. Completarea Regulamentului privind întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale cu norme ce ar reglementa explicit declararea locului de ședere în calitate de mecanism de includere a alegătorilor fără domiciliu și reședință în listele electorale de bază.
10. Ajustarea pct. 8 din Regulamentul CEC privind finanțarea grupurilor de inițiativă la prevederile Codului electoral (art. 41, alin. (2), lit. e) în privința plafoanelor donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice pentru grupurile de inițiativă.
11. Clarificarea ambiguităților legale și normative, în contextul noțiunii de campanie electorală, în vederea eliminării incertitudinilor privind momentul începerii efectuării tranzacțiilor în contul „Fond electoral”.
12. Revizuirea Regulamentului privind înregistrarea prealabilă în scopul reglementării clare a următoarelor aspecte: termenul de valabilitate al declarației prealabile; mecanismele de informare a alegătorilor privind valabilitatea înregistrării prealabile pentru mai multe scrutine electorale; informarea repetată despre valabilitatea declarației, înainte de fiecare scrutin electoral, a

alegătorilor cu declarații prelabile depuse în contextul altor scrutine, inclusiv despre posibilitatea de anulare a acesteia.

13. Reglementarea explicită inclusiv a înregistrărilor prelabile pe suport de hârtie în vederea clarificării următoarelor aspecte: mecanismele de informare a alegătorilor înregistrați pe suport de hârtie privind valabilitatea declarațiilor prelabile pentru mai multe scrutine, cu informarea despre acest fapt înaintea fiecărui scrutin electoral.

ABREVIERI

alin. – alineatul
APL – administrația publică locală
art. – articolul
ASP – Agenția Servicii Publice
BESV – birou electoral al secției de votare
BNS – Biroul Național de Statistică
com. – comuna
CEC – Comisia Electorală Centrală
CECE – Consiliul electoral al circumscripției electorale de nivelul II
CI – candidat independent
CICDE – Centrul de Instruire Continuă în domeniul Electoral
DIU – discurs instigator la ură
i.e. – *id est* (formula latină a expresiei: „cu alte cuvinte”)
lit. – litera
MO – Misiune de observare
MPU – Mișcarea Politică Unirea
mun. – municipiu
nr. – număr
or. – oraș
OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OSCE/ODIHR – Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
OTL – observator pe termen lung
OTS – observator pe termen scurt
PAS – Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”
pct. – punct
PDM – Partidul Democrat din Moldova
PN – Partidul Nostru
PPPDA – Partidul Politic „Platforma Demnitate și Adevăr”
PPȘ – Partidul Politic „Șor”
PSRM – Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”
PUN – Partidul Unității Naționale
RFE – Registrul funcționarilor electorali
RSA – Registrul de stat al alegătorilor
RSP – Registrul de Stat al Populației
s. – satul
SV – secție de votare
UAT – unitate administrativ-teritorială
u.c. – unități convenționale
USAID – Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională