



NOTA ANALITICĂ IPRE Nr. 3/2024

Cum putem asigura pilotarea eficientă a votului prin corespondență?

Autor: Mihai MOGÎLDEA

Chișinău, 9 aprilie 2024

Votul prin corespondență reprezintă una dintre cele mai populare metode alternative de exercitare a votului. Astăzi, votul prin corespondență este [implementat](#) în 53 de state la nivel global. Printre cele mai cunoscute democrații unde este utilizată soluția tehnică a votului prin corespondență se numără Statele Unite ale Americii, Marea Britanie, Canada, Australia și Danemarca.

Această metodă alternativă urmărește să faciliteze procesul de vot și să crească rata de participare a alegătorilor la scrutinele electorale. Votul prin corespondență nu își propune și nici nu poate substitui votul la urne, în format fizic. Mai degrabă, acesta vine să completeze votul la urne și să răspundă la unele provocări privind amplasarea secțiilor de votare, deplasarea alegătorilor la aceste secții și costurile necesare pentru exercitarea dreptului la vot. De obicei, capacitatea de mobilizare a alegătorilor prin intermediul votului prin corespondență este una limitată, mai ales în cadrul primelor scrutine electorale după introducerea acestuia. Una din cauze este legată de procesul de vot prin corespondență, ce necesită respectarea mai multor etape și reguli de către votant.



Prezenta analiză este elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în Republica Moldova.

Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorului și nu reflectă opinia KAS.

Recomandări IPRE:

- 1. Extinderea numărului de state unde poate fi pilotat votul prin corespondență, prin includerea Germaniei, Marii Britanii, Franței și Italiei, țări unde au fost consemnate anterior diferite probleme în organizarea procesului de vot datorită participării largi a diasporei Republicii Moldova.** Fortificarea capacităților misiunilor diplomatice și oficiilor consulare pentru gestionarea procesului de vot prin corespondență, în special din perspectiva resurselor umane și financiare.
- 2. Consolidarea capacităților Comisiei Electorale Centrale pe dimensiunea IT și securitate cibernetică.** Gestionarea soluției tehnice sau a portalului de înregistrare pentru votanții prin corespondență va fi prerogativa CEC-ului. De aceea, autoritățile guvernamentale trebuie să aloce în regim prioritar resursele necesare pentru capacitatea diviziunii corespunzătoare din cadrul CEC.
- 3. Listarea expresă a circumstanțelor pentru anularea/invalidarea voturilor prin corespondență în secția/secțiile electorale vizate.** Includerea unor sancțiuni pentru persoanele sau entitățile ce vor încerca, prin diferite metode, fraudarea votului prin corespondență.
- 4. Includerea semnăturii electronice ca instrument de identificare digitală a alegătorilor ce se vor înregistra pe portalul dezvoltat în acest sens.** Deși semnătura electronică nu poate să fie singura metodă de înregistrare, în condițiile în care foarte puțini cetățeni moldoveni din diasporă dețin semnătură electronică, aceasta trebuie promovată și utilizată în acest scop, inclusiv pentru popularizarea sa în rândul diasporei.
- 5. Informarea la scară largă a diasporei Republicii Moldova despre mecanismul votului prin corespondență, avantajele sale și siguranța datelor ce urmează a fi introduse de către alegători.** Combaterea eficientă a narativelor false prin anticiparea acestora și răspunsul imediat la informațiile false ce vor promovate în spațiul public.





CONTEXT

La data de 1 martie 2024, reprezentanții actualei majorități parlamentare au înregistrat un [proiect](#) de lege în Parlament, ce prevede pilotarea votului prin corespondență în SUA și Canada pentru alegerile prezidențiale din anul curent. Intenția comunicată de către autorii proiectului de lege este a pilota la prima etapă votul prin corespondență în statele sus-menționate, urmând ca ulterior să fie luată în calcul implementarea plenară a acestuia și în alte zone geografice. Proiectul a fost votat în prima lectură în cadrul ședinței Parlamentului din 21 martie 2024.

Această notă analitică urmărește să analizeze oportunitatea și miza implementării votului prin corespondență în Republica Moldova, prin prisma prevederilor proiectului de lege și viziunii expuse de către autoritățile publice relevante. Analiza include o serie de concluzii și recomandări adresate factorilor de decizie, menite să îmbunătățească versiunea actuală a proiectului de lege nr. 65 din 1 martie 2024.

Introducerea votului prin corespondență în Republica Moldova este motivată de situația creată la secțiile de vot din afara țării la ultimele alegeri prezidențiale din 2020 și parlamentare din 2021.

În turul doi al scrutinului prezidențial din 2020, participarea la vot în diasporă [a atins](#) cifra de circa 263 000 de persoane în cele 139 de secții de votare organizate de către autorități. În urma participării masive a diasporei, în 11 secții de votare au fost epuizate buletinele de vot înainte de închiderea secțiilor de votare, iar cozile formate la mai multe secții de votare au creat nemulțumire în rândul alegătorilor.

Chiar dacă numărul secțiilor de votare [a fost suplimentat](#) de la 139 la 150 în cazul scrutinului parlamentar din 2021, iar participarea la vot a fost mai mică cu circa 50 000 de persoane, problemele legate de asigurarea condițiilor optime de exercitare a votului în diasporă au persistat în țări precum Germania, Marea Britanie, Franța și Italia.

Pentru a răspunde acestor provocări, în noua [redacție](#) a Codului Electoral, adoptată de către Parlament în luna decembrie 2022, a fost introdusă posibilitatea de a organiza procesul de vot la unele secții deschise în diasporă pe parcursul a două zile consecutive. Lista acestor secții de votare urmează a fi decisă printr-o hotărâre a Comisiei Electorale Centrale (CEC), cu cel puțin 25 de zile înainte de data alegerilor, luând în calcul, în special, rata participării la vot la ultimele scrutine.

Suplimentar, CEC [a elaborat](#) în 2022 conceptul sistemului de vot prin internet „e-Votare”, dezvoltat în cadrul unui grup de lucru cu participarea autorităților publice și societății civile. La 8 septembrie 2022, Parlamentul [a aprobat](#) alocarea a 8 milioane de lei pentru pregătirea procesului de pilotare a votului prin internet.

Această decizie a oferit posibilitatea elaborării caietului de sarcini și specificațiilor tehnice pentru sistemul de vot prin internet, [prezentat](#) în luna martie 2023. Deși au existat mai multe tentative de a explica reprezentanților Parlamentului necesitatea de a amenda legislația electorală pentru a permite pilotarea soluției tehnice, chiar și fără efecte juridice, acest lucru nu s-a întâmplat din cauza lipsei voinței politice.

Spre deosebire de votul prin internet, primele discuții pe marginea votului prin corespondență au fost inițiate de către Parlament mai târziu, în luna februarie 2023.

Conform celor [declarate](#) de către autorii proiectului de lege, această inițiativă a fost concepută în cadrul unui grup de lucru, cu participarea Parlamentului, Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Justiției, dar și a reprezentanților diasporei. Așa cum [a semnalat](#) și Asociația Promo-LEX, transparența și comunicarea pe marginea elaborării acestui proiect de lege, dar și a activității grupului de lucru, a fost limitată.





AREALUL GEOGRAFIC

Principalul aspect ce vizează proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență ține de țările unde va fi testată această metodă alternativă – SUA și Canada. Conform [datelor](#) de la ultimele scrutine electorale, în aceste state au votat 14 889 de alegători în 2020 și 11 697 în 2021. Numărul cumulat al secțiilor de votare din aceste două state a crescut de la 16 în 2020 la 17 în 2021.

Numărul de înregistrări prealabile consemnate în ambele state a fost de 4161 în 2020 și 5897 în anul 2021. Trebuie să menționăm că mecanismul de înregistrare prealabilă asigură păstrarea activă a înregistrărilor de la scrutinele precedente, iar completarea repetată formularului de înregistrare prealabilă este relevantă doar pentru cetățenii moldoveni ce și-au schimbat reședința în alt oraș sau țară. Aceste înregistrări au fost transmise din 55 de localități din Canada și 311 din SUA, fapt ce demonstrează o fragmentare geografică destul de extinsă a potențialilor votanți.

Datele privind înregistrarea prealabilă sunt cu atât mai importante în contextul votului prin corespondență dată fiind procedura de înregistrare obligatorie pentru persoanele ce vor solicita să voteze prin poștă.

Pornind de la aceste date, putem constata că pilotarea votului prin corespondență în aceste state este argumentată de amplasarea neuniformă a diasporei din aceste țări, dar și distanțele mari ce ar trebui parcurse de către unii cetățeni pentru a putea vota.

Totuși, principalele probleme în exercitarea votului de către diaspora au fost consemnate în cele mai mari state europene, unde numărul votanților este mult mai mare și interesul față de alegerile naționale s-a dovedit a fi unul ridicat (fig. 1).

Țara	2020	2021	Înregistrări prealabile, 2021	% din voturile diasporei, 2021
Italia	83032	66293	21803	31%
Franța	26939	23001	14148	10%
Marea Britanie	26408	23926	16184	11,2%
Germania	24080	25960	8929	12,2%
SUA	7651	9838	3718	4,6%
Canada	5051	4046	2179	1,9%

Fig. 1. Datele privind participarea la vot în diasporă. Sursa: www.alegeri.md

Astfel, cele mai importante patru țări pe această dimensiune – Italia, Franța, Marea Britanie și Germania – însumează peste 64% din votanții din diasporă ce s-au prezentat la urne în 2021. Mai mult decât atât, numărul înregistrărilor prealabile din aceste state a însumat 61% din totalul înregistrărilor. Aceste state nu pot fi excluse din procesul de pilotare a votului în diasporă și trebuie asigurată, încă de la această etapă, extinderea arealului geografic a votului prin corespondență prin includerea Italiei, Marii Britanii, Franței și Germaniei. Costurile medii pentru transmiterea unui vot prin corespondență în aceste state vor fi mai mici decât în Canada sau SUA, din cauza distanțelor sesizabil mai mici față de misiunile diplomatice și consulare, iar potențiala utilizare a acestei metode alternative de către alegători va fi una mult mai mare datorită proporției mai mari a diasporei din aceste state.

La această etapă, dar și ulterior procesului de pilotare, votul prin corespondență nu poate fi aplicat în state nedemocratice, precum Federația Rusă. Din cauza aspectelor de siguranță a votului prin corespondență, este fundamental ca serviciile poștale implicate în transportarea plicurilor cu buletinele de vot să-și îndeplinească misiunea într-un mod corect și independent. Acest lucru nu poate fi asigurat în Federația Rusă, a cărei interferență în procesele electorale din Republica Moldova a fost vizibilă de-a lungul timpului. De aceea, votul prin corespondență trebuie să țină cont de specificul și funcționarea diferitor instituții în țările vizate.



Hotărârea Curții Constituționale [nr.34/2016](#) remarcă faptul că „exercițiul procesului de vot poate fi supus unor limitări implicite”, mai ales dacă acestea urmăresc asigurarea unui cadru securizat și bine organizat pentru desfășurarea procesului de vot.

PROCEDURA DE ÎNREGISTRARE

Articolul 18 al proiectului de lege stipulează că procedura de înregistrare include atât identificarea digitală, cât și cea umană. Instrucțiunile pentru procedura de înregistrare urmează a fi aprobate ulterior, printr-o hotărâre a CEC. La această etapă, Parlamentul ar putea include și promova semnătura electronică ca unul din mecanismele de înregistrare online pentru votul prin corespondență. Acest aspect ar încuraja perfectarea semnăturii electronice de un număr cât mai mare de cetățeni moldoveni din diasporă, mai ales că [41 de misiuni diplomatice și oficii consulare](#) ale Republicii Moldova sunt mandatate să elibereze semnătura electronică pe dispozitive oferite de către STISC. Totodată, utilizarea semnăturii electronice în contextul procedurii de înregistrare pentru votul prin corespondență ar reduce semnificativ riscul fraudării acestui proces.

COMBATEREA FRAUDELOR ELECTORALE

Conform prevederilor proiectului de lege, în cazul în care au fost constatate circumstanțe obiective de comitere a fraudelor electorale, Comisia Electorală Centrală din oficiu sau la propunerea consiliului electoral de circumscripție, poate decide asupra invalidării rezultatelor în secția/secțiile de votare pentru votul prin corespondență. Această formulare oferă spațiu de interpretare, nefiind clar definite circumstanțele pentru anularea voturilor. Experiența altor state, în special a României, ne demonstrează că pot exista cazuri în care, din motive obiective, mai multe plicuri pot ajunge cu întârziere sau deteriorate la secția de votare, motiv pentru care vor apărea speculații multiple cu privire la încercarea de fraudare a acestor voturi de către diferite entități. Mai mult

decât atât, există riscul major al unor tentative de fraudare a votului prin corespondență, cu scopul de a discredita această metodă alternativă încă de la etapa de pilotare. În acest sens, este necesară listarea potențialelor circumstanțe de fraudare a votului prin corespondență și anulare a rezultatelor acestuia în secția/secțiile de votare, dar și sancțiunile ce vor fi aplicate pentru tentativele de fraudare.

INFORMAREA LARGĂ A DIASPOREI

Pe lângă buna organizare a procesului de vot prin corespondență, un alt obiectiv central al autorităților electorale ar trebui să fie atingerea unui număr cât mai mare de alegători dispuși să utilizeze această metodă. Un rol important în acest sens îl va avea o campanie de informare și comunicare axată pe explicarea tuturor etapelor mecanismului de vot prin corespondență, dar și a protocoalelor aplicate de către autorități pentru protecția datelor cu caracter personal. Rezultatelor acestuia în secția/secțiile de votare, dar și sancțiunile ce vor fi aplicate pentru tentativele de fraudare.

Această campanie ar trebui să se axeze inclusiv pe combaterea narativelor false ce ar putea să apară în scurt timp după votarea în a doua lectură a proiectului de lege. Printre aceste narative ar putea fi cele legate de folosirea datelor colectate de la votanți pentru alte scopuri decât cele menționate expres în legislație și tranzacționarea acestor date către statele de reședință ale votanților. Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării ar putea fi abilitat să coordoneze acest efort vital pentru creșterea încrederii alegătorilor în siguranța și corectitudinea votului prin corespondență



CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Votul prin corespondență este prima metodă alternativă de exprimare a votului ce urmează fi pilotată în Republica Moldova. Dezvoltarea și aprobarea într-un timp relativ scurt a cadrului normativ și procedurilor necesare pentru punerea în practică a acestui instrument poate periclita desfășurarea procesului de vot prin corespondență. Votarea proiectului de lege cu aproximativ șase luni înaintea desfășurării alegerilor prezidențiale lasă puțin timp pentru organizarea etapizată a pregătirilor necesare de către CEC și misiunile diplomatice. Mai degrabă, aceste etape (dezvoltarea portalului pentru înregistrarea alegătorilor, elaborarea, consultarea și aprobarea de către CEC a regulamentelor și hotărârilor aferente, promovarea în masă a votului prin corespondență etc.) se vor suprapune și vor necesita o mobilizare largă a tuturor instituțiilor vizate.

În același timp, este fundamental ca în procesul de vot prin corespondență să nu fie admise fraude și ilegalități în masă, care să pună la îndoială capacitatea autorităților de a gestiona acest proces. Dat fiind că CEC urmează să prezinte la trei luni după finalizarea scrutinului prezidențial un raport privind pilotarea votului prin corespondență, în baza căruia se va lua o decizie legată de aplicarea extinsă a acestei metode în diaspora Republicii Moldova, este necesară asigurarea tuturor condițiilor pentru facilitarea votului prin corespondență. Totodată, raportul dintre fondurile cheltuite de către autorități pentru votul prin corespondență și numărul alegătorilor ce vor alege această opțiune trebuie să fie unul cât mai echitabil, pentru a nu se crea interpretări cu privire la utilizarea ineficientă a banului public.

Pentru a răspunde acestor provocări, IPRE propune următoarele recomandări:

1. Extinderea numărului de state unde poate fi pilotat votul prin corespondență, prin includerea

Germaniei, Marii Britanii, Franței și Italiei, țări unde au fost consemnate anterior diferite probleme în organizarea procesului de vot datorită participării largi a diasporei Republicii Moldova. Fortificarea capacităților misiunilor diplomatice și oficiilor consulare pentru gestionarea procesului de vot prin corespondență, în special din perspectiva resurselor umane și financiare.

2. Consolidarea capacităților Comisiei Electorale Centrale pe dimensiunea IT și securitate cibernetică. Gestionarea soluției tehnice sau a portalului de înregistrare pentru votanții prin corespondență va fi prerogativa CEC-ului. De aceea, autoritățile guvernamentale trebuie să aloce în regim prioritar resursele necesare pentru capacitarea diviziunii corespunzătoare din cadrul CEC.

3. Listarea expresă a circumstanțelor pentru anularea/invalidarea voturilor prin corespondență în secția/secțiile electorale vizate. Includerea unor sancțiuni pentru persoanele sau entitățile ce vor încerca, prin diferite metode, fraudarea votului prin corespondență.

4. Includerea semnăturii electronice ca instrument de identificare digitală a alegătorilor ce se vor înregistra pentru a vota prin corespondență pe portalul dezvoltat în acest sens. Deși semnătura electronică nu poate să fie singura metodă de înregistrare, în condițiile în care foarte puțini cetățeni moldoveni din diasporă dețin semnătură electronică, aceasta trebuie promovată și utilizată în acest scop, inclusiv pentru popularizarea sa în rândul diasporei.

5. Informarea la scară largă a diasporei Republicii Moldova despre mecanismului votului prin corespondență, avantajele sale și siguranța datelor ce urmează a fi introduse de către alegători. Combaterea eficientă a narativelor false prin anticiparea acestora și răspunsul imediat la informațiile false ce vor promovate în spațiul public.





Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Think-Tank al Parteneriatului Estic lansat în 2017 la Chișinău, membru al Rețelei de Think Tanks privind Parteneriatul Estic lansat în 2020 (EaP Think Tank Network), membru al Rețelei OSCE de Think Tanks și Instituții Academice (<https://osce-network.net/>) și membru asociat al SELDI - www.seldi.net).

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md

