



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

**Către Dna Raisa Apolischii,  
Președinte, Comisia parlamentară juridică, numiri și imunități**

*14 Septembrie 2018*

Stimată Dnă Președinte,

În conformitate cu Legea nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte își manifestă interesul de a participa în procesul de consultare publică inițiat ca urmare a Hotărârii Parlamentului nr. 126 din 11 iulie 2018 prin care s-a inițiat efectuarea unei analize ample, evaluări și expertize a legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi din Chișinău în 2018.

În acest sens, vă rugăm să vedeți o opinie elaborată de Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte care reflectă experiența internațională privind reglementările referitoare la agitația și publicitatea electorală.

De asemenea, ne manifestăm interesul și disponibilitatea de a participa la discuțiile ulterioare la subiectul legislației electorale și reglementarea agitației electorale.

Polina Panainte,  
Secretarul Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte este o entitate permanentă, benevolă, constituită din 35 organizații obștești din Republica Moldova cu scopul de a contribui la dezvoltarea democrației în Republica Moldova prin promovarea și desfășurarea alegerilor libere și corecte în conformitate cu standardele ODIHR (OSCE), ale Consiliului Europei și a instituțiilor specializate afiliate acestuia.



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

**Coaliția pentru Alegeri Libere și Corecte**

## **OPINIE**

**Experiența internațională privind reglementările referitoare  
la agitația și publicitatea electorală**

**Chișinău 2018**



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
www.alegeliber.md

## I. Introducere

1.1 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat la 11 iulie 2018 Hotărârea nr. 126 *cu privire la efectuarea unei analize ample, evaluări și expertize a legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău*<sup>1</sup> prin care Comisia juridică, numiri și imunități a fost împuternicită și i s-a solicitat să analizeze și să expertizeze legislația națională prin prisma:

- standardelor internaționale în materie de alegeri;
- motivației juridice care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi;
- folosirii rețelelor de socializare;
- proporționalității sancțiunilor aplicate.

1.2 Scopul final al activității Comisiei juridice, numiri și imunități în domeniul de referință, menționat în hotărârea nr.126 este:

- elaborarea unor concluzii și propuneri privind perfecționarea cadrului normativ relevant în vederea asigurării integrității procesului electoral;
- consolidarea drepturilor electorale ale cetățenilor Republicii Moldova;
- implementarea bunelor practici internaționale în materie de alegeri pentru eliminarea lacunelor și interpretărilor subiective a prevederilor cadrului normativ;
- evitarea pe viitor a riscurilor apariției unor interpretări eronate a legislației electorale.

1.3 În vederea realizării analizei, expertizării și elaborării propunerilor pe marginea subiectului respectiv, Parlamentul a sugerat Comisiei juridice, numiri și imunități să antreneze specialiști din cadrul Secretariatului Parlamentului, Comisiei Electorale Centrale, autorităților administrației publice locale și centrale, experți independenți din partea societății civile, inclusiv a celor din străinătate. În acest context, Coaliția pentru Alegeri Libere și Corecte a decis să vină în sprijinul Comisiei juridice, numiri și imunități cu prezenta **opinie nesolicitată**, considerând oportun să-și exprime punctual atitudinea pe marginea obiectivelor formulate în Hotărârea Parlamentului nr.126. În procesul de dezvoltare a prezentei opinii au fost luate în considerație studiile și elaborările tematice ale grupurilor de experți ai Consiliului European, Comisiei de la Veneția, jurisprudența CEDO, exemple din legislația unui șir de țări din Uniunea Europeană și America de Nord, etc.

---

<sup>1</sup> <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4291/language/ro-RO/Default.aspx>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
www.alegeliber.md

## II. Principii de bază privind agitația, publicitatea și utilizarea internetului în campania electorală

2.1 Interesul față de subiectele desemnate în Hotărârea nr. 126 din 11.07.2018 a Parlamentului Republicii Moldova impune consultarea unor surse cu autoritate, credibilitate și de actualitate. Aceste cerințe sunt satisfăcute de un șir de publicații accesibile online. Una dintre acestea este cercetarea efectuată sub egida Consiliului European, cu referire directă la obiectivele formulate – **Studiu privind utilizarea internetului în campania electorală**<sup>2</sup>, publicat la 17 noiembrie 2017 de Comitetul de experți în domeniul pluralismului media și transparenței proprietății mijloacelor media.

2.2 Potrivit studiului invocat abordarea subiectului agitației și publicității politice, la fel ca și utilizarea internetului în campaniile politice și electorale trebuie să aibă ca punct de reper **dreptul la opinie și exprimare**, prevăzut de dreptul constituțional ca materie, și care este prioritar pentru instituțiile internaționale, specializate în domeniul protecției drepturilor omului. Comunicarea politică a devenit de mult un domeniu al reglementărilor sub diverse aspecte. Majoritatea statelor membre ale Consiliului European au reglementări referitoare la publicitatea politică prin intermediul mass-mediei tipărite și cea radiodifuzată (TV și radio), mai puține însă au reglementări referitoare la internet și rețelele de socializare.

2.3 Reglementările și limitările introduse pe segmentul agitației și publicității politice/ electorale au drept scop **asigurarea integrității procesului politic**, crearea **condițiilor egale** pentru concurența politică și electorală, asigurarea **transparenței mijloacelor financiare** și limitarea utilizării acestora în vederea echilibrării potențialului de influențare a opiniei publice, **excluderea abuzurilor** ce pot distorsiona percepția realităților și atitudinea critică a cetățenilor față de acestea, influențându-le comportamentul, etc. Acest gen de reglementări se conțin de obicei în legislația electorală, legile audiovizualului, codurile deontologice, fiind reflectate și în standardele internaționale privind drepturile omului, care acceptă că reglementările sunt necesare și aplicate proporțional.

2.4 Spre deosebire de internet, reglementările referitoare la competiția și publicitatea politică prin intermediul presei tipărite și a celei electronice (TV și Radio) au o caracteristică aparte, dat fiind faptul că acestea sunt **entități intermediare** între producătorul de conținut (entități politice care au interes să influențeze publicul de o anumită manieră) și consumatorul acestui conținut (publicul larg, influențabil).

2.5 Odată cu **dezvoltarea tehnologiilor informaționale**, a rețelilor de socializare, prin intermediul internetului fiecare individ sau grup de indivizi poate, în principiu fi, deopotrivă, producător și consumator de informații sau dezinformații premeditate, în **lipsa intermediarilor** ce pot și supuși reglementărilor tradiționale. Studiile sociologice arată, în acest sens, că segmente largi ale societății, care anterior nu manifestau interes sporit pentru dezbaterile politice, sunt atrase în astfel de dezbateri. Această stare de fapt comportă avantaje, dar și riscuri majore.

---

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/study-use-of-internet-in-electoral-campaigns/1680776163>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

2.6 Accesibilitatea comunicării prin intermediul internetului **sporește vizibilitatea partidelor politice cu resurse financiare limitate**, care își pot promova platformele politice și comunica la modul direct cu potențialii susținători fără a implica cheltuieli prea mari. Și acesta este un avantaj. Dar, există și riscuri evidente. În acest sens, eventualele reglementări în domeniul publicității politice și agitației electorale ar trebui să aibă în vedere următoarele aspecte:

- **Reglementarea media.** Are loc **diminuarea rolului reglementării media tradiționale** odată cu creșterea masivă a popularității internetului, unde este dificil, dacă nu chiar imposibil, ca dezbaterile politice să fie supuse reglementărilor tradiționale;
- **Utilizarea resurselor financiare.** Resursele financiare, deși rămân un factor extrem de important, își pierd din ponderea de influențare a media tradițională odată cu transferarea unei mari părți a dezbaterii politice în internet. Problema care se ivește este că **scade dramatic eficiența limitării utilizării resurselor financiare pentru publicitatea politică și electorală în internet**. Partidele bogate pot la fel de bine sau chiar mai abil folosi internetul și mijloacele oferite de noile tehnologii informaționale. De aceea, **reglementările referitoare la utilizarea banilor în politică trebuie recalibrate** pentru a face față noilor provocări;
- **Direcționarea spre grupurile țintă.** Internetul sporește direcționarea mesajelor cheie către grupurile demografice specific țintite, ridicând noi probleme și provocări. **Indivizii asociați în anumite grupuri în rețelele de socializare pot fi lipsiți de informații de alternativă sau imparțiale**, fiind supuși în permanență fluxurilor informaționale din aceeași sursă. Astfel, autonomia cetățenilor poate fi subminată, iar grupuri demografice sau cu interese regionale pot fi excluse din deliberarea politică;
- **Noi actori ai proceselor electorale.** Există **intermediari specifici foarte influenți și în internet**. Ei acționează ca **filtrele**, având posibilitatea să influențeze chiar și rezultatele alegerilor. Un exemplu ar fi motoarele de căutare, considerate de încredere de către cea mai mare parte a utilizatorilor, dar care au potențialul să canalizeze într-o anumită direcție atenția electoratului și astfel să influențeze preferințele de vot. Un șir de cercetări au evidențiat "**efectul de manipulare a motorului de căutare**", arătând că un rezultat părtinitor al clasamentului motorului de căutare poate **transforma atitudinea alegătorilor indeciși față de un candidat**. Aceasta ar putea duce la **noi forme de corupție și manipulare**, fiindcă nu sunt captate de normele existente care se concentrează în principal pe radiodifuziune, precum și pentru că nu intră în **limitele jurisdicției** statelor;
- **Pericolul informațiilor false.** Lipsa intermediarilor tradiționali în internet înseamnă **lipsa filtrelor tradiționale bazate pe valorile jurnalistice ale adevărului**, verificarea faptelor și separarea opiniei de fapt. Acest lucru a slăbit eficacitatea regulile tradiționale care reglementează afirmațiile false și înșelătoare. De obicei, părți obscure ale aceleiași holding produc știri false, care sunt preluate și vehiculate de radiodifuzorii din același grup, căpătând popularitate în rândul publicului;
- **Limitarea publicării rezultatelor sondajelor și ziua liniștii.** Un șir de state democratice au reglementări în privința publicării sondajelor de opinie, precum și reglementări pentru **ziua liniștii** (ziua



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
www.alegeliber.md

votării și cea precedentă în care este interzisă agitația electorală). Acest gen de restricții sunt dificile de a fi impuse și menținute sub supraveghere online;

- **Transparență.** Reglementarea și **efectuarea controlului campaniilor electorale devine mai dificilă odată cu utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale.** Reglementările existente se referă la mediile tradiționale și **ar trebui revizuite măsurile care vizează noile mijloace media și alte tehnologii digitale** pentru a preveni eșecurile democratice și pentru a proteja legitimitatea democrației.

2.7 Utilizarea internetului în alegeri implică standarde și instituții de reglementare într-o serie de domenii distincte. Din perspectiva Comisiei de la Veneția, asigurarea dreptului la asociere, inclusiv în partide<sup>3</sup>, și a **libertății de exprimare** sunt factori primordiali într-un proces electoral liber și corect. Potrivit recomandărilor Comisiei de la Veneția referitoare la activitatea partidelor politice, un lucru extrem de important ține de **finanțarea partidelor**, mai ales a **campaniilor acestora prin intermediul media**. Reglementările în domeniul respectiv, inclusiv în spațiul virtual, trebuie să înlăture eventualele abuzuri, având în vedere:

- **Corectitudinea și echitatea** pentru a preveni influența necorespunzătoare prin donații financiare asupra deciziilor politice;
- **Egalitatea de șanse** prin asigurarea tuturor partidelor politice posibilitatea de a concura în condiții corespunzătoare;
- **Transparența** veniturilor și cheltuielilor partidelor politice, utilizate pentru agitația și publicitatea politică și electorală.

### III. Reguli privind publicitatea politică. Jurisprudența CEDO

3.1 Reglementarea publicității politice constituie o parte importantă a încercărilor de a proteja democrația împotriva distorsionărilor prin intermediul banilor. Trebuie totuși să se aibă în vedere că difuzarea publicității TV și radio, spre deosebire de presa scrisă și mass-media online, implică: **obținerea licenței**; necesitatea **asigurării imparțialității** în chestiuni politice; adoptarea unor **coduri deontologice** care acordă o atenție specială difuzării în perioadele electorale, etc. Radiodifuzorii trebuie să se conformeze regulilor de limitare a publicității politice, a sondajelor de opinie și respectării *zilei liniștii* pre-electorale. Aici este de remarcat că publicitatea politică este reglementată preponderent în privința **limitării duratei, timpului difuzării și costurilor**.

3.2 Reglementările și limitările referitoare la publicitate, menționate mai sus, se aplică radiodifuzorilor, dar nu internetului, ceea ce **impune revizuirea politicilor de comunicare în internet**. Prin urmare, ar fi de mare utilitate urmărirea evoluției standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) în acest domeniu de interes tot mai mare. Până în prezent, **Curtea nu a avut oportunitatea de a aborda problema publicității politice în internet**. Totuși, Curtea s-a pronunțat asupra mai multor interdicții privind publicitatea politică în media radioelectronică, cu rezultate contrastante.

<sup>3</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte

[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

3.3 În acest sens, este remarcabil cazul amendării unui post TV din Norvegia care a difuzat contra plată publicitatea electorală a unui partid mic de pensionari, încălcând astfel interdicția prevăzută de legislația națională conform căreia televiziunile nu pot da pe post publicitate politică contra plată pentru a nu avantaja mediatic partidele cu resurse mari comparativ cu partidele mai sărace.

CEDO a constatat (în cazul TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti vs. Norvegia)<sup>4</sup>, în 2008, că acea interdicție a reprezentat o încălcare a dreptului comunitar, anume a Articolul 10 din Convenție Europeană a Drepturilor Omului – libertatea de exprimare. CEDO a constatat că TV Vest a fost amendată pentru motivul că a difuzat anunțuri politice pentru Partidul Pensionarilor, încălcând interdicția de a difuza publicitatea politică în conformitate cu Legea privind radiodifuziunea. Această interdicție legală s-a aplicat doar televiziunii, fiind permisă publicitatea politică în alte mijloace media. Curtea a constatat **absența unui consens european în acest domeniu.**

3.4 Fiecare țară a avut istoria și tradițiile sale care au dat naștere unor opinii diferite cu privire la necesitatea unei astfel de interdicții de difuzare a publicității politice contra plată și dacă aceasta era "necesară" pentru buna funcționare a sistemului "democratic" din statele respective. Curtea a acceptat faptul că această lipsă de consens a vorbit în favoarea acordării unei mai mari libertăți statelor decât s-ar fi permis în mod normal în deciziile cu privire la restricțiile privind dezbaterile politice. În Norvegia autoritățile au ajuns la concluzia că nu a existat o alternativă viabilă la o interdicție totală.

3.5 Motivul pentru interdicția legală de a difuza publicitatea politică la un post TV a fost, după cum a afirmat Curtea Supremă a Norvegiei, presupunerea că permiterea utilizării unei forme și a unui mijloc de exprimare atât de puternic și persuasiv ca TV a fost de natură să reducă calitatea dezbaterii politice. Astfel, problemele complexe ar putea fi distorsionate cu ușurință, iar **grupurile financiare puternice ar avea mai multe oportunități de a-și comercializa opiniile.**

3.6 Curtea a remarcat totuși că **Partidul Pensionarilor nu a intrat în categoria partidelor sau grupurilor care au fost țintele principale ale interdicției** din legislația Norvegiană. *Partidul Pensionarilor* a aparținut, de fapt, unei categorii pe care **interdicția, în principiu, intenționase să o protejeze** (a acumulat doar 2,5% din voturile regionale în alegerile din 2003). În plus, spre deosebire de partidele politice mari, care au avut o acoperire mediatică largă, *Partidul Pensionarilor* nu a fost menționat deloc în media televizată. Prin urmare, publicitatea plătită la televiziune a fost singurul mijloc pentru *Partidul Pensionarilor* de a-și transmite mesajul către public.

3.7 Curtea a considerat că publicitatea în cauză, și anume o scurtă descriere a Partidului Pensionarilor și o invitație la vot, **nu conținea elemente care să reducă calitatea dezbaterilor politice sau să sfiuze bunul simț.** În astfel de condiții, Curtea a **concluzionat că chiar dacă televiziunea a avut un efect mai rapid și mai puternic decât alte mijloace de informare în masă, acest lucru nu ar putea justifica interdicția și amenda impusă postului TV Vest.** În opinia Curții, **nu a existat o relație rezonabilă de proporționalitate între obiectivul legitim**

<sup>4</sup> <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article1.en.html>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

**urmărit de interdicție și mijloacele utilizate pentru atingerea acestui obiectiv.** Restrângerea pe care interdicția și impunerea amenzi le-ar fi avut asupra exercitării de către reclamanți a libertății de exprimare nu ar putea fi considerată ca fiind necesară într-o societate democratică, încălcând Articolul 10 cu referire la libertatea de exprimare.

3.8 Este adevărat că având în vedere și alte cazuri, referitoarea la publicitate, prin argumentarea sa Curtea a extins substanțial marja de interferență a statelor, cărora le revine evaluarea necesității introducerii anumitor limitări în exercitarea dreptului la opinie și exprimare în media radiodifuzat. În ciuda **importanței crescânde a internetului și a rețelelor de comunicare**, Curtea a constatat că **interdicția se limitează în mod specific la mass-media difuzată**, având în vedere efectul imediat și puternic al acesteia. Jurisprudență CEDO **este importantă ca abordare și atitudine ce elucidează aplicabilitatea principiilor discutate** mai sus (capitolul II al prezentei opinii, dedicat studiului realizat sub egida Consiliului Europei și în opinia Comisiei de la Veneția). Principiile respective pot fi extrapolate și asupra publicității și agitației electorale în internet.

#### IV. Experiența statelor cu democrații consacrate

##### A. Esența zilei liniștii pre-electorale

4.1 Actualmente, un șir de state cu regimuri democratice au în legislația ce reglementează desfășurarea alegerilor parlamentare, prezidențiale, municipale și a referendumurilor prevederi legale referitoare la așa-zisa *Zi a liniștii* pre-electorale (electoral silence, campaign silence). În practică acesta înseamnă interzicerea campaniei politice de agitație înainte de alegeri.

4.2 *Ziua liniștii electorale* sau pre-electorale (campanie de tăcere) este un instrument legal, care de obicei începe chiar înainte de ziua votării și se termină la sfârșitul votării. **Sancțiunile pentru încălcarea legii privind ziua liniștii electorale sunt – amenzile.** Republica Moldova face parte din șirul de state care impune *ziua liniștii* în ziua alegerilor și precedentă acesteia.

4.3 Introducerea *zilei tăcerii electorale* este justificată de: **1) necesitatea de a oferi alegătorilor o scurtă perioadă de liniște** (fără agitație politică) ca să poată lua o decizie finală în privința preferințelor de alegere.

**2) Ziua liniștii ar trebui să-i protejeze pe alegători de influența abuzivă a concurenților, factorilor administrativi, membrilor birourilor electorale la înmânarea buletinelor de vot.** De asemenea, trebuie remarcat faptul că una dintre primele țări care a acceptat introducerea zilei liniștii electorale, după cel de-al doilea război mondial, a fost Germania. Astfel, s-a dorit limitarea experienței proaste în domeniul influențării alegerilor din perioada interbelică, și s-a pledat pentru o modalitate **3) de a împiedica exercitarea presiunilor asupra alegătorilor în ziua alegerilor, pentru a evita altercații și tulburări ale liniștii publice în preajma secțiilor de votare.**





coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
www.alegeliber.md

4.4 Există o interpretare cvasi-unanimă că *ziua liniștii* este o **limitare a unui drept fundamental: dreptul la opinie și exprimare**. De aceea, într-un șir de state cu democrații consacrate introducerea în legislația electorală a prevederilor privind ziua tăcerii a fost considerată drept **încălcare a dreptului la exprimare și declarate neconstituționale**.

4.5 *Ziua liniștii se extinde și asupra internetului*, deși în internet agitația politică sau electorală o poate face oricine, atât susținătorii unui concurent electoral, cât și oponenții acestuia, de exemplu pentru a-l compromite. De asemenea, **agitația electorală se poate face nestingherit de pe resurse internet aflate în afara jurisdicției statului, peste hotarele acestuia**. În acest sens, adesea se insistă pe ideea că în condițiile dezvoltării tehnologiilor informaționale, a rețelelor de socializare, urmează în general să se **renunța la reglementarea zilei liniștii pre-electorale**. Acest punct de vedere face abstracție de principiile și abordările CEDO, Comisiei de la Veneția și CoE, expuse mai sus.

### **B. Exemplul Suediei**

4.6 Este de remarcat și **exemplul Suediei**, unde pentru a evita limitarea prin lege a agitației electorale în ziua alegerilor s-a încetățenit, în mod firesc, așa-zisul *Gentlemen's agreement* între principalele forțe politice de a respecta liniștea pre-electorală. Experiența recentă a Suediei arată însă că partidele populiste și radicale, aflate în ascensiune, ignoră practica *Gentlemen's agreement* în privința *zilei liniștii*, impunându-se tot mai pregnant necesitatea reglementării a *zilei liniștii* în legislația electorală<sup>5</sup>.

### **C. Exemplul Statelor Unite**

4.7 În SUA *ziua liniștii* pre-electorale este un fenomen aproape necunoscut. În SUA introducerea prin lege a *zilei liniștii electorale* ar fi interpretată ca un atentat la *primul amendament sacru al Constituției SUA*, care oferă cetățenilor libertatea la exprimare nestingherită. Astfel, în 1992, Curtea Supremă a Statele Unite, în cauza *Burson împotriva Freeman*<sup>6</sup>, a decis că în ziua votării desfășurarea campaniei electorale este interzisă numai în secția de votare și într-o rază redusă ce nu depășește distanța de 100 metri de la secția de votare.

### **D. Exemplul Canadei**

4.8 Legea electorală a Canadei (*Canada Elections Act*) definește foarte clar ce este publicitatea electorală, pentru a respecta dreptul cetățenilor la opinie și exprimare. Astfel, publicitatea electorală este – *transmiterea către public prin orice mijloace, în timpul unei perioade electorale, a unui mesaj publicitar care promovează sau*

<sup>5</sup> [http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090/mobile\\_conversation\\_view](http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090/mobile_conversation_view)

<sup>6</sup> <https://www.law.cornell.edu/supct/html/90-1056.ZS.html>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
www.alegeliber.md

*contestă activitatea unui partid înregistrat sau alegerea unui candidat, inclusiv cel care se pronunță asupra unei chestiuni cu care un partid sau un candidat înregistrat se asociază.*

4.9 Legea electorală a Canadei face și o **delimitarea clară a ceea ce nu este publicitate electorală**<sup>7</sup>: transmiterea către public a unui editorial, a unei dezbateri, a unui discurs, a unui interviu, a unei coloane, a unei scrisori, a unui comentariu sau a unei știri; distribuirea unei cărți sau promovarea vânzării unei cărți, pentru o valoare nu mai mică decât valoarea sa comercială, în cazul în care cartea a fost planificată să fie pusă la dispoziția publicului, indiferent dacă ar exista alegeri; transmiterea unui document direct de către o persoană sau un grup membrilor, angajaților sau acționarilor acestora; transmiterea de către un individ, pe o bază necomercială pe Internet, a viziunii politice personale a acestuia; efectuarea de apeluri telefonice către alegători; **în unele cazuri, transmiterea mesajelor electorale pe Internet**; vizitele de la ușă la ușă, cu excepția cazului în care vizitatorii distribuie publicitatea electorală, cum ar fi broșurile.

4.10 Mesajele electorale **comunicate prin Internet sunt publicitate electorală numai dacă**: îndeplinesc criteriile generale pentru publicitatea electorală, menționate mai sus (vezi 4.8); au sau ar avea în mod obișnuit un **cost de plasare**. **Orice alte mesaje comunicate prin Internet nu sunt publicitate electorală**. Costul plasării este costul pentru achiziționarea spațiului publicitar (de exemplu, costul plasării unui anunț pe un site media social sau costul plasării unui banner publicitar pe un site web). Este de remarcat că **costul pentru găzduirea și actualizarea site-ului web al unei terțe părți nu este un cost de plasare**.

4.11 Următoarele **mesaje electorale comunicate prin Internet nu sunt publicitate electorală**: mesaje trimise sau postate gratuit pe platforme sociale, cum ar fi *Twitter și Facebook*; mesaje trimise prin e-mail sau prin alte servicii de mesagerie (inclusiv texte trimise prin intermediul unei rețele mobile sau mobile); conținutul afișat pe site-ul web al terței părți.

### **E. Exemplul Poloniei**

4.12 În Polonia noua legislație electorală, adoptată în 2011, prevede introducerea *zilei liniștii electorale*<sup>8</sup>. Respectiv, **au fost interzise expres**: convocarea întâlnirilor; organizarea de mitinguri și demonstrații; ținerea discursurilor și adresărilor publice; distribuirea pliantelor, precum și orice fel de campanie în preajma secțiilor de votare.

4.13 Legislația electorală a Poloniei face o **distincție clară între agitația electorală și campania electorală**. Aceasta din urmă este **un concept de o semnificație mai largă** și descrie o perioadă în care partidele politice și alegătorii pot, cu efect juridic, să desfășoare activități legate de crearea a comisiilor electorale, raportarea și

<sup>7</sup> <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=thi/ec20227&document=p2&lang=e>

<sup>8</sup> [https://www.researchgate.net/publication/291698134\\_The\\_Election\\_Silence\\_in\\_contemporary\\_democracies\\_Questions\\_about\\_the\\_use\\_of\\_election\\_silence\\_in\\_the\\_Age\\_of\\_Internet](https://www.researchgate.net/publication/291698134_The_Election_Silence_in_contemporary_democracies_Questions_about_the_use_of_election_silence_in_the_Age_of_Internet)



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte

[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

înregistrarea candidaților, colectarea de fonduri, etc., în timp ce agitația electorală se rezumă la eforturile de convingere a alegătorilor să voteze pentru o anumită listă de alegători sau pentru un candidat.

4.14 Legislația poloneză specifică că în perioada liniștii electorale este interzisă desfășurarea **agitației electorale active**, aceasta însemnând că se interzic acțiunile descrise la 4.12, iar materialele de agitație electorală afișate nu urmează a fi înlăturate.

4.15 În 2010 Comisia Electorală Națională a Poloniei a emis un regulament în care se specifica **interzicerea campaniei în timpul perioadei liniștii electorale și în Internet**, informațiile care fuseseră postate anterior pot fi lăsate să rămână la locul lor. În timpul perioadei liniștii electorale, singurele informații care pot fi postate pe Internet sunt cele care nu se referă la campaniile candidaților. Aceste reglementări au fost analizate de experți, care au ajuns la concluzia că ele **au fost eludate cu ușurință**, atât de candidați, cât și de alegătorii ingenioși. Astfel, s-a ridicat problema unei abordări mai profunde a reglementării publicității și agitației în internet, dar acest lucru nu este posibil decât prin prisma principiilor prezentate mai sus prin exemplele invocate din expertiza CoE, Comisie de la Veneția, jurisprudenței CEDO, și a statelor menționate.

## V. Concluzii

5.1 Exemplele elucidate în prezenta opinie arată că Republica Moldova se înscrie în șirul de state democratice sau în tranziție, care prin Articolul 52 din Codul Electoral<sup>9</sup> **limitează** dreptul fundamental al cetățenilor la opinie și exprimare prin introducerea perioadei liniștii: **În ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor nu se admite nici un fel de agitație electorală. Interdicția dată nu se referă la informațiile deja plasate în internet și la afișele expuse anterior (Art.52 (10)).** Agitație electorală, fiind acțiunile de pregătire și difuzare a informației, care au scopul de a-i determina pe alegători să voteze pentru unii sau pentru alți concurenți electorali (Art.1).

5.2 Prevederile Codului electoral al Republicii Moldova **corespund, în deplină măsură cu practica internațională elucidată** în prezenta opinie. Îngrădirea pentru două zile a dreptului la opinie și exprimare este justificată de necesitatea asigurării: a) **liniștii publice** în secțiile de votare și în preajma acestora; b) unui mediu propice pentru adoptarea de către alegătorii, **în liniște, fără presiuni**, a deciziilor chibzuite privind opțiunile lor de vot; c) reflectării campaniilor în mass-media **în baza principiului șanselor egale**. În suportul acestei concluzii poate fi invocat cazul *Burson vs. Freeman*, precum și faptul că într-un șir de state cu democrații consacrate **ziua liniștii electorale a fost declarată neconstituțională**, pe motiv că încalcă dreptul fundamental la opinie și exprimare.

5.3 Necesitatea adoptării Hotărârii Parlamentului nr.126 a avut drept scop **evitarea pe viitor a riscului apariției unor interpretări eronate a legislației electorale**, etc. În contextul invalidării alegerilor locale noi din municipiul Chișinău și a adoptării Rezoluției<sup>10</sup> Parlamentului European, din 5 iulie 2018, care a condamnat o astfel de

<sup>9</sup> <http://lex.justice.md/md/312765/>

<sup>10</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2018-0322+0+DOC+XML+V0//RO>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte

[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

decizie. În acest context, este de menționat că exemplul jurisprudenței CEDO în cazul *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti vs. Norvegia*, **indiferent că se referă la media radiodifuzată și nu la internet**, arată că curțile de justiție, atunci când adoptă decizii pe marginea subiectelor cu caracter electoral, trebuie să ia în calcul nu doar litera legii, ci mai ales **spiritul acesteia**. Acesta fiindcă *voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. (Art. 38(1) din Constituție) Statul garantează exprimarea voinței libere a cetățenilor prin apărarea principiilor democratice și a normelor dreptului electoral (Preambulul Codului Electoral)*.

5.4 În cazul invalidării alegerilor din municipiul Chișinău, instanța de fond, **în mod vădit, nu a luat în considerație**: faptul că ambii candidați ar fi încălcat, deopotrivă, principiile *perioadei tăcerii*; că nu a fost identificat vreun pățimit sau păgubaș, decât cel care a câștigat alegerile; factorii cumulativi pentru invalidarea alegerilor, elaborați de Curtea Constituțională<sup>11</sup> în Hotărârea nr.34 din 13 decembrie 2016: anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc *prin fraudă; nu orice fraudă* din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să modifice atribuirea mandatelor; cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Deci, se poate concluziona că nu poate fi vorba despre elaborarea insuficientă a prevederilor legale, ci mai degrabă despre abordarea incorectă a chestiunii validării rezultatelor alegerilor.

5.5 Faptul că întreaga ierarhie judecătorească, deopotrivă, cu Consiliul Superior al Magistraturii au susținut decizia instanței de fond, indică, mai degrabă, asupra **existenței unei solidarități corporatiste**, decât despre efectuarea unui act de justiție imparțial în cazul invalidării alegerilor primarului municipiului Chișinău. Această concluzie se bazează și pe faptul că într-un șir de state UE – Polonia, Franța, de asemenea, este **interzisă campania electorală în internet în perioada tăcerii**, dar pedepsele pentru încălcarea unor asemenea interdicții nici măcar nu pot fi aplicate din cauza insuficienței instrumentelor existente de identificare precisă a acestui gen de încălcări și estimarea corectă a impactului acestora. Iar dacă încălcările ar fi identificate, ele ar fi **pedepsite prin amenzi**, exact așa cum prevede și legislația contravențională a Republicii Moldova, nicidecum prin invalidarea alegerilor.

5.6 Experiența internațională consultată la întocmirea prezentei opinii arată că internetul a devenit un canal foarte important de comunicare politică, fiind folosit pentru scopuri de agitație, nu numai de către organele electorale, partide și candidații electorali, ci și de către alegătorii înșiși. În acest context, chiar dacă internetul a ajuns să concureze cu media radiodifuzată, în țările cu democrații consacrate devine extrem de dificil să fie respectată **liniștea electorală pe Internet**, pentru că este practic imposibil de verificat. Aceasta pentru că reglementările tradiționale, în cazul radiodifuzorilor, se aplică de fapt **intermediarilor**, iar în cazul internetului ar trebui, eventual, aplicate fiecărui utilizator. Pedepsirea utilizatorilor de internet pentru încălcarea liniștei electorale pare a fi imposibil de realizat nepărtinitor în toată plenitudinea sa. De aceea, cea mai utilă experiență

<sup>11</sup> <http://lex.justice.md/md/368347/>



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte  
[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

pare a fi cea a Canadei, care **reglementează în internet doar serviciile contra cost a intermediarilor**, ce pot crea fluxuri informaționale, în nici un caz rețele de socializare.

**5.7 Republica Moldova a devenit prima țară din lume în care a fost invalidat un scrutin pe motive că ar fi fost încălcate prevederile legislației referitoare la ziua liniștii electorale.** Este dificil de crezut că acest palmares face cinste Republicii Moldova, mai ales în lumina Rezoluției Parlamentului European din 5 iulie 2018. De aceea, este necesar ca rezultatele activității Comisiei juridice, numiri și imunități îndreptate spre realizarea sarcinilor formulate în Hotărârea nr.126 a Parlamentului să aibă, într-adevăr, un impact pozitiv asupra elucidării problemelor menționate.

## VI. Recomandări

6.1 Prevederile Codului electoral al Republicii Moldova referitoare la ziua liniștii electorale **trebuie păstrate**, întrucât ele se încadrează exemplar în viziunea general acceptată că **limitările și îngrădirile existente au menirea să asigure liniștea publică, egalitatea șanselor concurenților electorali și un vot conștient al alegătorilor**. Nivelul dezvoltării democrației, faptul că societatea este profund divizată pe multiple criterii, cultura politică parohială și mulți alți factori impun, de fapt, necesitatea păstrării în legislației a zilei liniștii electorale.

6.2 Reglementările existente în legislația electorală a Republicii Moldova referitoare la ziua liniștii electorale pot fi **perfecționate luând în considerație recomandările** experților Consiliului European, Comisiei de la Veneția și jurisprudenței CEDO, elucidate în **capitolele II și III** ale prezentei opinii.

6.3 Sunt necesare prevederi punctuale în vederea combaterii propagandei în internet. Studiul efectuat sub auspiciile CoE și citat în prezenta opinie recomandă **combaterea fluxului de știri false** prin internet. În acest context, este de remarcat că nu este câtuși de puțin dificil de observat **caracterul concertat** al activității acestor site-uri, precum și cine sunt beneficiarii, dar și țintele predilecte pentru atacuri denigratoare.

6.4 **Reglementarea publicității politice și agitație electorale în internet este necesar a fi făcută în conformitate cu modelul canadian**, elucidat în prezenta opinie. Adică, în internet, în ziua liniștii electorale, poate fi considerată publicitate și agitație interzisă, doar cea contra cost, care amplifică circuitul fluxului informațional cu conținut electoral în favoarea concurenților electorali sau împotriva oponentilor acestora. Anume acest gen de publicitate și agitație trebuie sancționat.

6.5 Este necesar să se precizeze foarte clar în legislație **dacă alegerile pot fi invalidate de instanțele de judecată din oficiu, în lipsa unei cereri de anulare a alegerilor motivată și însoțită de probe pertinente pe care se**



coaliția civică  
pentru alegeri libere și corecte

[www.alegeliber.md](http://www.alegeliber.md)

***întemeiază, depusă de alegători, organele electorale sau concurenții electorali participanți la scrutinul electoral<sup>12</sup>.***

6.6 Soluționarea multiplelor probleme invocate în prezenta opinie, în special a celor din Hotărârea nr.126 a Parlamentului poate fi realizată rapid și calificat prin intermediul multășteptatei hotărâri a Curții Constituționale pe marginea sesizării Sesizarea 106b din 20.07.2018 privind interpretarea unor prevederi din Constituție<sup>13</sup>. De aceea, **principala recomandare este ca Parlamentul să se adreseze înaltei Curți în vederea urgentării adoptării unei decizii pe marginea sesizării invocate.**

---

<sup>12</sup> <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=860&l=ro>

<sup>13</sup> Ibidem