



coaliția civică
pentru alegeri libere și corecte

www.alegeliber.md

Parlamentului Republicii Moldova
Comisiei Juridice, Numiri și Imunități

20 septembrie, 2022

Poziția Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte privind proiectul noului Cod electoral

Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC), care acționează solidar pentru a contribui la dezvoltarea democrației în Republica Moldova prin promovarea alegerilor libere și corecte în conformitate cu standardele ODIHR (OSCE), ale Consiliului Europei și ale instituțiilor specializate afiliate acestuia, salută și încurajează efortul de îmbunătățire a Codului Electoral și a legislației conexe.

Coaliția apreciază efortul Comisiei Electorale Centrale (CEC) de elaborare a proiectului unui nou Cod Electoral, precum și procesul participativ și inclusiv organizat în acest scop. Astfel, proiectul noului Cod Electoral elaborat de CEC ține cont de majoritatea recomandărilor misiunilor internaționale și naționale de observare a alegerilor, a societății civile și a partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

Proiectul noului Cod Electoral a fost aprobat în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova la 28 iulie 2022, urmând ca acesta să fie discutat și dezbătut suplimentar, pe platforma legislativului, înainte de lectura a doua. În scopul îmbunătățirii proiectului, CALC recomandă spre examinare și clarificare următoarele aspecte din Cod:

1. Reexaminarea unui șir de noțiuni utilizate în Codul electoral, Articolul 1

CALC atrage atenția că mai multe noțiuni, definite în Articolul 1, sunt imprecise și necesită a fi corectate, după cum urmează: agitație extraelectorală, alegeri anticipate, alegeri nevalabile, alegeri noi, colector, competitori electorali, concurenți electorali, declarație de ședere, degrevare, localitate¹.

2. Elucidarea motivelor organizării alegerilor pe parcursul a două zile, Articolul 8

CALC reiterează importanța desfășurării alegerilor în aceleași condiții în toate secțiile de votare, or dreptul de a alege și de a fi ales trebuie asigurat în mod egal tuturor cetățenilor. Coaliția consideră că

¹ Noțiunile la care ne-am referit și definițiile / precizările oferite, dar și alte propuneri la Codul electoral sunt prezentate în documentul elaborat de Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT", accesibil aici:

https://docs.google.com/document/d/1vpblthH9yg5f_GHSe6SoLt1JAWBUXZ-/edit?usp=sharing&ouid=105880618122177875995&rtpof=true&sd=true

sintagma “motive obiective”, așa cum este formulată în Articolul 8, alin. 2, este una interpretabilă, iar norma legală trebuie să fie exactă și previzibilă. În acest sens, recomandăm fie includerea unei liste exhaustive de motive obiective pentru care se permite derogarea de la alin. 1.

3. Numirea membrilor CEC poate favoriza majoritatea parlamentară/de guvernământ, Articolul 20

Organizațiile membre CALC semnaleză că amendamentele propuse la Articolul 20 facilitează posibilitatea ca majoritatea membrilor CEC să fie numiți de partidul de guvernământ, în special, dacă acesta deține atât majoritatea în Parlament, cât și sprijinul Președintelui țării. Această observație este susținută și de numărul relativ mic de membri.

Pentru diminuarea influenței politice și a eventualelor bănuieli de posibil control al majorității asupra Comisiei Electorale Centrale, recomandăm adoptarea unei formule prin care majoritatea în componența CEC să nu fie deținută de persoane care reprezintă guvernarea. Astfel, recomandăm fie ca, în loc de doi reprezentanți ai Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) să fie înaintate trei persoane, sau alternativa ca un reprezentant din cei doi numiți de Guvern să fie desemnat din rândul organizațiilor societății civile active în domeniul electoral.

Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.29 din 21.12.2010 membrii CEC sunt persoane oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit. De aceea, garantarea depolitizării CEC se asigură inclusiv prin modalitatea numirii membrilor acestei instituții. Din considerentele menționate ar fi necesară conceptualizarea modalității de numire a membrilor CEC. Formula actuală de numire a membrilor CEC este criticată pe motiv că membrii unei *instituții de interes public deosebit* sunt numiți de *instituții de interes politic deosebit*, ceea ce este o practică normală în societățile cu o cultură politică robustă. Un exemplu de încercare a evitării factorului politic la numirea membrilor CEC ar fi ca majoritatea acestor membri să fie efectuată de alte instituții de interes public deosebit. Întrucât, activitatea CEC cuprinde un spectru larg de subiecte – reglementări a comportamentului media, protejarea datelor cu caracter personal, etc., ar fi logic ca instituțiile specializată să fie implicate în procesul de numire a membrilor CEC, posesor de expertiză în domenii speciale.

4. Permanențizarea Consiliilor electorale de circumscripție

Potrivit noilor modificări la Articolul 35, Consiliile electorale de circumscripție de nivelul al doilea activează permanent. Acestea sunt organe colegiale, ele ar putea activa permanent, dacă ar fi prescrișă procedura de adoptare a deciziilor, inclusiv între perioadele electorale. Prin urmare, CALC recomandă să fie oferite clarificări la acest capitol. Totodată, din conținutul Articolului 37 desprindem că consiliile electorale de circumscripție au atribuții doar în perioada electorală, iar președinții consiliilor electorale de circumscripție de nivelul II au atribuții, probabil, și între perioadele electorale, lucru ce necesită precizat de legiuitor.

Din textul proiectului desprindem că un șir de articole scot în evidență faptul că nu e vorba despre permanentizarea activității Consiliilor electorale de circumscripție, ci a activității președinților consiliilor respective. Acest lucru conduce în mod inevitabil la stranietăți – membrii vor avea statute diferite, etc.

Astfel, CALC constată existența unor riscuri care pot afecta transparența, imparțialitatea și independența consiliilor electorale de circumscripție de nivelul doi și a președinților acestora față de anumite influențe politice sau de subordonarea/controlul din partea organului electoral superior – CEC. Pentru a aborda unele dintre aceste provocări, CALC recomandă instituirea unor garanții suplimentare pentru a asigura independența și imparțialitatea președintelui consiliilor electorale de circumscripție de nivelul doi prin:

- a) limitarea perioadei pentru care este numit președintele consiliului electoral de circumscripție de nivelul doi;

- b) organizarea unor concursuri deschise, transparente, cu publicarea pe pagina web a CEC a candidaților la funcția de președinte al consiliului electoral de circumscripție de nivelul doi;
- c) numirea președintelui consiliului electoral de circumscripție de nivelul doi prin decizia CEC, cu votul a 2/3 din membrii CEC;
- d) stabilirea unor condiții speciale, obligatorii, pe care trebuie să le îndeplinească președintele consiliului electoral de circumscripție de nivelul doi, inclusiv imparțialitatea politică, reflectând regulile aplicate membrilor CEC.

5. Excluderea obligativității de a constitui secții de votare pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, Articolul 39, alin. (2)

CALC punctează că organizarea secțiilor de votare pe lângă misiunile diplomatice nu trebuie să depindă de o voință politică anumită. Astfel, pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare trebuie de organizat în mod obligatoriu secții de votare, respectiv, fiind necesară substituirea expresiei din Cod. Subliniem că sediile ambasadelor și a oficiilor consulare, sunt de principiu, spații extrateritoriale ale Republicii Moldova, în care statul trebuie să asigure realizarea dreptului de a alege a cetățenilor, inclusiv angajaților misiunilor și membrilor familiilor lor.

6. Riscul de a nu fi organizate alegeri pentru cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria)

Coaliția semnaleză includerea în Articolul 40, alin.1, a sintagmei „poate organiza” în loc de „organizează” secții de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului. CALC consideră că este obligația statului Republicii Moldova de a asigura condiții minime pentru cetățenii săi din regiunea transnistreană de a-și realiza dreptul de a alege.

7. Finanțarea campaniilor electorale

Potrivit Articolului 53, alin. 1, CALC semnaleză că nu este justificată și nici necesară majorarea plafonelor veniturilor ce pot fi acumulate în campania electorală, de la 0,05% la 0,1%. Plafonul de 0,05% a fost stabilit în 2019 în rezultatul recomandărilor de diminuare a acestuia. Din 2019 și până în prezent, în cadrul scrutinelor naționale, plafonul respectiv nu a fost atins de nici un concurent. De exemplu, pentru alegerile parlamentare din 2021, plafonul a fost de circa 21 milioane lei, însă cele mai mari venituri raportate - circa 14 milioane lei. După noua formulă – adică plafonul de 0,1%, rezultă că un concurent electoral ar fi putut acumula venituri de până la 45 milioane lei.

În scopul elucidării argumentelor care au motivat majorarea plafonului, CALC recomandă să fie incluse explicații adiționale sau să se renunțe la dublarea plafonului veniturilor.

Totodată, remarcăm și prevederile Articolului 57 privind regimul donațiilor. În acest sens, considerăm necesară menținerea plafonării donațiilor efectuate de cetățenii Republicii Moldova cu venituri obținute peste hotare până la 3 salarii medii lunare. Potrivit proiectului noului Cod, cetățenii Republicii Moldova cu venituri obținute peste hotare pot dona, la fel ca și cei cu venituri obținute în țară, până la 6 salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv. În același timp, acest plafon nu poate depăși 30% din venitul anual al acestora. Considerăm că instituțiile statului nu au la dispoziție momentan instrumente pentru a verifica proveniența veniturilor obținute peste hotare și, respectiv, de a verifica încadrarea în limita de 30%. Prin urmare, CALC recomandă păstrarea prevederilor în vigoare ce țin de plafonul de 3 salarii medii.

CALC salută introducerea în noul Cod Electoral a principiilor de bază pentru supravegherea și controlul finanțării grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale (Articolul 59), fapt care va permite a verifica nu numai dacă informațiile prezentate sunt complete și transmise în timp util, dar și veridicitatea acestor rapoarte. Cu toate acestea, CALC consideră că dispozițiile respective ar putea fi îmbunătățite în

continuare prin detalierea în Cod a regulilor de bază privind inițierea procedurii de control, a perioadei procedurii de control/supraveghere, a metodelor de colectare a datelor/dovezilor, a actelor prin care se finalizează o procedură de control și, după caz, a tipurilor de încălcări și a sancțiunilor aplicabile în caz de încălcare.

8. Lipsa șanselor egale prin condiționarea colectării semnăturilor în liste de subscripție doar pentru candidații independenți la alegerile locale și parlamentare, Articolul 65

Un proces electoral echitabil este legitim dacă sunt acordate șanse egale tuturor cetățenilor de a candida la funcțiile publice. Examinând prevederile Articolului 65 din noul Cod, CALC observă că sunt dezavantajați candidații independenți prin faptul că doar aceștia sunt impuși să colecteze semnături în susținere lor la funcțiile electivă. De principiu, Coaliția pledează pentru trei opțiuni pe care le recomandă Parlamentului spre examinare:

- colectarea semnăturilor de către toți candidații, nu doar de către cei independenți;
- exceptarea de la colectarea semnăturilor doar a partidelor reprezentative (care au acumulat anumite rezultate la ultimele alegeri);
- depunerea cauțiunii ca alternativă a colectării semnăturilor.

9. Reflectarea campaniilor electorale

Actualele mecanisme de monitorizare și sancționare sunt valabile doar pentru furnizorii de servicii media audiovizuale. Prevederile art. 69 și 70 ale proiectului instituie un șir de obligații în raport cu instituțiile mass-media, care răspândesc materiale jurnalistice scrise (și eventual online), dar prevederile proiectului nu prevede nicio pârghie legală aplicabilă în cazul încălcării acestor obligații. În asemenea condiții, aceste prevederi poartă un caracter pur declarativ.

Prin urmare, propunem două soluții alternative²:

- a) Instituirea unui mecanism de sancționare, în rezultatul sesizării, a subiecților de drept care nu cad sub incidența prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale, cu instituirea competențelor CEC de constatare și sancționare.
- b) Restrângerea categoriei subiecților care cad sub incidența prevederilor art. 69-70, prin renunțarea la sintagma „instituții mass-media” și substituirea acesteia cu formula „furnizor de servicii media audiovizuale”.

10. Tipărirea buletinelor de vot doar în limba română, Articolul 73, alin. 7

În Republica Moldova se respectă circulația limbilor vorbite. Potrivit noilor modificări din Cod, buletinele de vot vor fi printate doar în limba română. Prin urmare, Coaliția recomandă examinarea posibilității de a tipări buletinele de vot, inclusiv, în limbile minorităților etnice. Amintim că potrivit normelor în vigoare, era posibilă tipărirea buletinelor de vot și în limba minorităților etnice.

Standardele internaționale (Utilizarea standardelor electorale internaționale. Manualul Consiliului Europei pentru organizațiile societății civile, p. 82) prevăd că „Ar trebui să se pună la dispoziție un număr suficient de buletine de vot în limba minorităților.”

Recomandarea ar putea fi motivată și prin faptul că cetățenii Republicii Moldova trebuie să cunoască cu cine votează atunci când ajung în cabina de vot. Pentru a facilita acest proces, CALC propune spre

² Mai multe remarci și recomandări sunt expuse în documentul elaborat de Centrul pentru Jurnalism Independent, detalii aici: https://docs.google.com/document/d/1UXWiR3etN75Ertgu_-S5Rp2FTyNod7aH/edit?usp=sharing&ouid=105880618122177875995&rtopf=true&sd=true

exemplu să fie tipărite buletine de vot și în alte limbi, în mod special, în localitățile unde se atestă grupuri etnice / lingvistice omogene, în baza unui prag prestabilit.

11. Necesitatea consolidării rolului observatorilor, Articolul 88, alin. 2

Organizațiile membre CALC accentuează importanța păstrării dreptului concurenților electorali de acreditare a observatorilor pentru observarea alegerilor în secțiile de votare. Totodată, recomandăm să fie luată în considerație și reglementarea statutului observatorilor pentru perioada inter-electorală, cu dreptul de a monitoriza, observa și raporta privind activitatea partidelor politice.

12. Contestațiile privind organizarea și desfășurarea alegerilor, Articolul 91

Un proces electoral echitabil este lipsit de anumite limitări care ar restricționa dreptul de a participa la alegeri sau de a contesta problemele observate în procesul electoral. În ceea ce privește subiecții cu drept de contestare a încălcărilor electorale, CALC este împotriva condiționării dreptului de depunere a contestației de existența dreptului vătămat a contestatarului, în special, luând în considerare practicile anterioare de inadmisibilitate a contestațiilor din cauza acestui temei. Considerăm că, atât legiuitorul dar și organele electorale și instanțele de judecată trebuie să prezume că orice încălcare a regulilor procesului electoral, afectează dreptul tuturor cetățenilor de a alege și a concurenților/ potențialilor concurenți de a fi aleși.

În aceeași ordine de idei, suntem categoric împotriva restricționării dreptului de a depune contestații, prin limitarea tematicilor contestațiilor depuse după ziua votării și condiționarea examinării acestora de influențarea rezultatelor votării prin redistribuirea mandatelor candidaților aleși. Considerăm că limitele temporale instituite pentru depunerea contestației și așa exclud de la examinare și constatare mai multe încălcări, însă includerea și acestor restricții este în măsură să încalce dreptul la un recurs efectiv.

Suntem împotriva inițiativei de examinare a contestațiilor depuse după ziua votării concomitent cu procedura de totalizare și confirmare a rezultatelor referendumurilor și alegerilor. Evidențiem că în urma scrutinului prezidențial din 2016, Curtea Constituțională a menționat că toate contestațiile privind încălcările electorale urmează a fi soluționate exclusiv de către instanțele de judecată, acestea nefiind de competența Curții Constituționale. Totodată, luând în considerare faptul că este necesară asigurarea dreptului la un recurs efectiv prin contestarea deciziilor organelor electorale inclusiv în instanțele de judecată, considerăm că este imposibilă examinarea contestațiilor depuse după încheierea votării, concomitent cu procedura de totalizare și confirmare a rezultatelor referendumurilor și alegerilor.

13. Stabilirea pragului de reprezentare, Articolul 122

Un proces electoral democratic asigură un grad înalt de reprezentativitate în funcțiile electivă. Cu toate acestea, conform prevederilor din noul Cod electoral șansele unor alegeri care să reprezinte mai multe segmente ale societății, prin prisma opțiunilor politice, rămân la fel de mici. CALC propune Parlamentului să examineze posibilitatea reducerii pragurilor electorale sau să ofere o conceptualizare exhaustivă cu argumente logice pentru menținerea pragurilor electorale actuale.

Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0 au recomandat în mod consecvent reducerea pragurilor electorale în Republica Moldova. În acest fel în Opinia sa din 2014 Comisia de la Veneția a apreciat pozitiv ideea revenirii la pragul de 4% pentru partide politice. În plus, considerăm că în cazul candidaților independenți valoarea de 1% reflectă matematic ponderea sprijinului electoral în cazul unui deputat dintr-un Parlament de 101 deputați.

CALC recomandă ca, pragul minim de reprezentare să fie:

- a) pentru un partid – 4 la sută (actual 5%);
- b) pentru un bloc electoral – 6 la sută (actual 7%);
- c) pentru un candidat independent – 1 la sută. (2%).

De fapt, este necesară conceptualizarea stabilirii pragurilor electorale pentru ca alegătorii să înțeleagă de ce sunt necesare acestea? Pragurile electorale distorsionează reprezentarea parlamentară, de aceea, e necesar să se înțeleagă ce se urmărește prin fixarea pragurilor – filtrarea organizațiilor extremiste, reducerea fragmentării parlamentare, descurajarea alierii în blocuri electorale, descurajarea candidaților independenți?

14. Stabilirea datei alegerilor locale, Articolul 159

Coaliția consideră că este necesară modificarea prevederilor din Codul electoral în scopul stabilirii unei date fixe pentru desfășurarea alegerilor locale generale. Amintim experiența anului 2019, când intervalul dintre expirarea mandatului de patru ani al alesului local și data alegerilor ordinare a depășit patru luni. Considerăm că prin introducerea unei date fixe vor fi termene previzibile și fără vulnerabilități de implicare politică din partea autorităților centrale în materie de stabilire a datei scrutinului.

15. Participanții la referendumul local, Articolul 231

CALC recomandă completarea listei subiecților care pot iniția referendumul local prin includerea grupurilor de inițiativă cetățenești. Subliniem necesitatea de a permite cetățenilor de a fi participanți la referendumurile inițiate de aceștia pentru soluționarea problemelor de interes local. În proiectul noului Cod doar partidele, blocurile electorale și, eventual primarul demis, au dreptul de a fi participanți la referendum. Pe când cetățenii care au inițiat, nu își pot promova punctul de vedere.

16. Clarificarea locului alegerilor desfășurate pentru autoritățile UTA Găgăuzia

Considerăm că în Codul electoral al Republicii Moldova trebuie să fie clarificată situația organelor electorale care reglementează alegerile din UTA Găgăuzia. Or, reieșind și din prevederile Codului electoral propus pentru aprobare se păstrează situația, când pe teritoriul Republicii Moldova, controlat de autoritățile constituționale, se desfășoară alegeri care nu sunt reglementate de legislația electorală națională. Mai mult, reieșind din prevederile art. 246 nu este clar dacă organele electorale care organizează alegerile pentru Adunarea Populară sau Guvernator vor activa în limite legale.

www.alegeliber.md - *Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte este o entitate permanentă, benevolă, constituită din 39 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.*