

EVOLUȚIA VOTĂRII ÎN STRĂINĂTATE

a cetățenilor Republicii Moldova



Autor: IGOR BOȚAN,
director executiv, ADEPT



Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT" este o organizație obștească, neguvernamentală, nonprofit și neafiliată politic, înregistrată în ianuarie 2000. ADEPT oferă suport și expertiză pe procese electorale, politice și social-economice.

Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT",
str. Vasile Alecsandri 97 MD-2012 Chișinău, Moldova

Tel: +373 22 212 992

www.adept.md

E-mail: info@adept.md

[Facebook.com/adept.md](https://www.facebook.com/adept.md)

Promo-LEX
Promovarea democrației și a drepturilor omului



„Această notă analitică este elaborată de Asociația ADEPT cu sprijinul Asociației Promo-LEX, din sursele Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate în această notă analitică aparțin ADEPT și nu reflectă neapărat opinia Asociației Promo-LEX și a Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).”



Conținut

I. Votarea peste hotare în primii ani de independență	4
II. Adoptarea Codului electoral și precizarea principiilor participării la alegeri	4
III. Deschiderea secțiilor de votare în afara misiunilor diplomatice și relațiile cu Diaspora	6
IV. Schimbarea modalității alegerii șefului statului și a sistemului electoral	7
V. Disputele privind deschiderea secțiilor de votare în străinătate, pe țări	8
VI. Votul prin corespondență	12

I.

Votarea peste hotare în primii ani de independență

Posibilitatea cetățenilor Republicii Moldova, aflați peste hotare, de a vota la alegerile parlamentare, prezidențiale și referendumurile republicane s-a extins în mod constant de-a lungul anilor. Articolul 24(5) al Legii nr.1609-XII din 14.10.1993 privind alegerea Parlamentului prevedea că *“Pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova se organizează câte o secție de votare pentru colaboratorii acestor reprezentanțe și membrii familiilor lor, precum și pentru cetățenii Republicii Moldova aflați în țările respective”*. Respectiv, la primele alegeri parlamentare pluripartite, din 27 februarie 1994, peste hotare au votat 1,848 de alegători, în secțiile de votare deschise pe lângă ambasaderele a șase țări: Belgia, Belarus, România, Federația Rusă, SUA și Ucraina. Majoritatea voturilor de peste hotare – 92%, au votat la București. Doi ani mai târziu, la alegerile prezidențiale din 17 noiembrie 1996, peste hotare au fost deschise 14 secții de votare pe lângă misiunile diplomatice, în care au votat 3095 de alegători, dintre care 1985 (64%) la București.

II.

Adoptarea Codului electoral și precizarea principiilor participării la alegeri

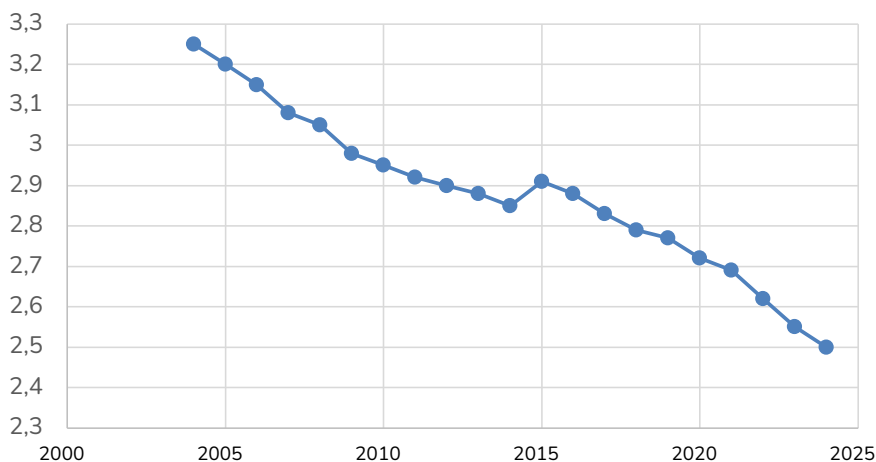
Odată cu adoptarea Codului electoral, în 1997, au fost stabilite **principiile participării la alegeri**. Articolul 2 al legii electorale stabilea că: **„Cetățenii Republicii Moldova care domiciliază în afara țării beneficiază de drepturi electorale depline în condițiile prezentului cod. Misiunile diplomatice și oficiile consulare sunt obligate să acorde ajutor cetățenilor în exercitarea**



drepturilor lor electorale”. De asemenea, au fost elaborate prevederile legale referitoare la: modalitatea constituirii birourilor electorale, componența acestora; actele de identitate cu care pot vota alegătorii aflați peste hotare; modalitatea combaterii votului multiplu.

În următoarele trei cicluri electorale, până la parlamentarele din 2009, numărul alegătorilor de peste hotare a crescut constant, până la aproximativ 50 de mii, odată cu apariția fenomenului migrației populației și deschiderea noilor misiuni diplomatice peste hotare. De fapt, asigurarea exercitării dreptului la vot pentru cetățenii aflați în străinătate a început să devină o problemă majoră la mijlocul primului deceniu al secolului XXI, când a crescut dramatic fluxul migrației populației din Republica Moldova, iar cercetătorii fenomenului au elaborat prognoze diferite privind continuarea acestui proces.

Dinamica numărului populației Republicii Moldova în perioada 2004-2024 (mln.)



Sursa: Centrul de Cercetări Demografice „Situația demografică actuală și tendințe de lungă durată în evoluția populației a Republicii Moldova”

III.

Deschiderea secțiilor de votare în afara misiunilor diplomatice și relațiile cu Diaspora

În circumstanțele menționate, Parlamentul a adoptat, prin Legea nr. 119, din 18.06.2010, amendamente la Codul electoral, introducând Articolul 29' Particularitățile constituirii și funcționării secțiilor de votare din străinătate și a birourilor electorale ale secțiilor de votare din străinătate, care prevedea că în afară de secțiile de votare de pe lângă misiunile diplomatice, **“vor fi organizate, cu acordul autorităților competente ale țării respective, secții de votare și în alte localități**. Organizarea acestor *secții de votare se stabilește de Comisia Electorală Centrală, la propunerea Guvernului, în colaborare cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și cu alte autorități ale administrației publice centrale, în baza înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate. Regulamentul privind înregistrarea prealabilă se aprobă de Comisia Electorală Centrală”*.

După decizia deschiderii secțiilor de votare și în afara misiunilor diplomatice, la parlamentarele anticipate din 2010, numărul secțiilor de votare și a alegătorilor din străinătate s-a dublat. Doi ani mai târziu, la 19 octombrie 2012, prin Hotărâre de Guvern a fost constituit Biroul Relații cu Diaspora (BRD) cu misiunea de a coordona politicile statului în domeniul relațiilor cu diaspora care include cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar sau permanent peste hotarele țării, persoanele originare din Republica Moldova și descendenții lor, precum și comunitățile formate din acestea. Respectiv, la parlamentarele din 2014, numărul secțiilor de votare și a alegătorilor s-a triplat, față de parlamentarele anticipate din 2010.

Este de remarcat că extinderea posibilității votării în străinătate și în secțiile de votare din afara misiunilor diplomatice a coincis cu eforturile Comisiei de la Veneția de a efectua, în 2010, un studiu global, care cuprindea experiența statelor membre ale Consiliului Europei, dar și de pe alte continente. Cu certitudine, autoritățile Republicii Moldova s-au inspirat din această experiență.



IV.

Schimbarea modalității alegerii șefului statului și a sistemului electoral

Următoarea etapă în evoluția legislației electorale a Republicii Moldova și a votării în străinătate a cuprins etapele revenirii, în 2016, la alegerea directă de către cetățeni a șefului statului. S-a întâmplat în urma Hotărârii nr.7 din 4 martie 2016 a Curții Constituționale, prin care s-a stabilit încălcarea procedurii de revizuire a Constituției la 5 iulie 2000, când s-a trecut la regimul parlamentar de guvernare, cu încălcarea procedurilor de avizare a modificărilor înaintea votării în a doua lectură. Un an mai târziu, în 2017, Parlamentul a votat și modificarea substanțială a Codului electoral în vederea înlocuirii sistemului electoral proporțional pentru alegerea Parlamentului, cu cel mixt. Schimbarea sistemului electoral a fost însoțită și de revizuirea modalității deschiderii secțiilor de votare în străinătate. În acest sens, Articolul 29' a fost completat cu aliniatul (3¹), care prevedea că la deschiderea secțiilor de votare din străinătate se va ține cont de următoarele criterii:

- informațiile deținute de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova din țările de reședință;
- informațiile deținute de către autoritățile publice centrale, inclusiv datele statistice oficiale relevante;
- informațiile obținute în rezultatul înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate, conform procedurii stabilite printr-un regulament aprobat de Comisia Electorală Centrală;
- numărul de alegători care au participat la scrutinul precedent.

Respectiv, în perioada 2016 – 2019, când au avut loc alegeri prezidențiale și parlamentare, după revizuirea drastică a Codului electoral, numărul alegătorilor în străinătate a fost oscilant, deși numărul secțiilor de votare în străinătate a crescut moderat. Astfel, în turul doi al alegerilor prezidențiale din 2016 a avut loc o dublare a numărului de alegători, deși numărul secțiilor de votare a rămas neschimbat. Explicația acestui fenomen se rezumă la polarizarea

geopolitică a comportamentului electoral al votanților, care au avut de ales între vectorul eurasiatic și cel pro-european. Respectiv numărul votanților în turul II al scrutinului a crescut de la 67,205 la 138,720.

V.

Disputele privind deschiderea secțiilor de votare în străinătate, pe țări

Criteriile pentru deschiderea secțiilor de votare în străinătate au fost dezvoltate și prevăzute în Articolul 39 al noului Cod electoral, adoptat în decembrie 2022. Vechile criterii, evidențiate mai sus, au fost completate după cum urmează:

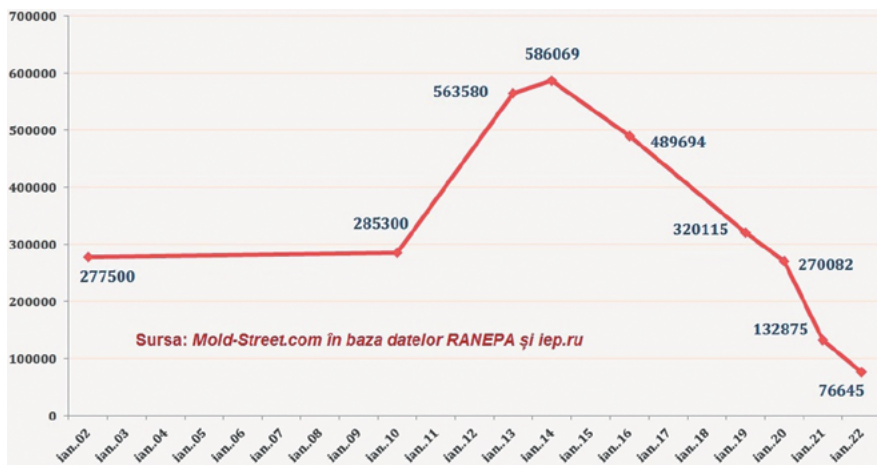
- cu acordul autorităților competente ale țărilor respective, pot fi organizate secții de votare pentru o localitate sau mai multe localități în care, conform datelor Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, se află temporar sau domiciliază permanent **cel puțin 500 de alegători**, cetățeni ai Republicii Moldova;
- temeiul de bază pentru constituirea secțiilor de votare este dinamica participării alegătorilor la secțiile de votare din străinătate **la ultimele 3 scrutine**, ținând cont complementar de datele înregistrării prealabile a cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate și informațiile prezentate de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene cu privire la numărul și locul aflării cetățenilor Republicii Moldova în străinătate.

Precizarea criteriilor pentru deschiderea secțiilor de votare în străinătate este importantă fiindcă, adesea, este contestată procedura stabilirii numărului secțiilor de votare deschise în diferite țări. Principalul contestatar s-a dovedit a fi Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), care a insistat periodic asupra deschiderii mai multor secții de votare pe teritoriul Federației Ruse, insistând că cel mai mare număr de cetățeni moldoveni s-ar afla la munci în această țară. De exemplu, în ajunul alegerilor prezidențiale din

2016, CEC a decis deschiderea în străinătate a 99 secții de votare, dintre care 8 în Federația Rusă. Contestând decizia CEC, PSRM a solicitat ca în Rusia să fie deschise 159 de secții de votare pentru circa 800 mii de cetățeni moldoveni, deși potrivit datelor oficiale, din acea perioadă, numărul total al moldovenilor aflați peste hotare era de aproximativ 806 mii. Situația s-a schimbat în ajunul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, când PSRM insista că pe teritoriul Federației Ruse s-ar afla aproximativ 400 mii de muncitori moldoveni, cerând deschiderea a 100 secții de votare în Rusia și UE, mai puține în SUA și Canada – 30.

Datele statistice privind numărul cetățenilor moldoveni în Rusia au fost de mare utilitate pentru stabilirea numărului secțiilor de votare în această țară. Potrivit, cercetărilor Academiei Prezidențiale pentru Economie și Administrație Publică din Rusia (APEAPR), confirmate de alte instituții publice și private, numărul moldovenilor aflați la munci în Federația Rusă a crescut vertiginos până în 2014, apoi a început să scadă la fel de vertiginos sau și mai abitor din cauza sancțiunilor impuse Rusiei de pe urma anexării Crimeii.

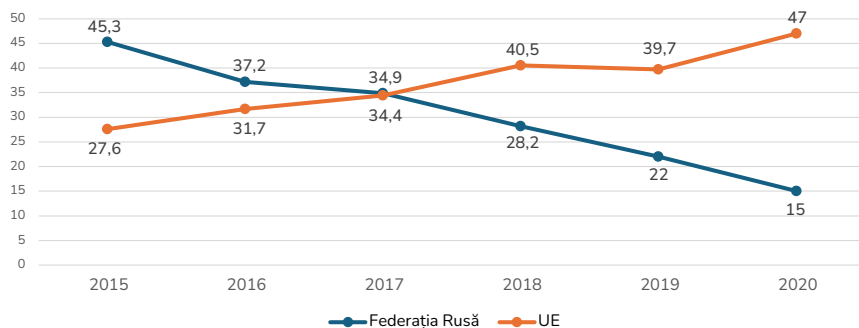
Numărul moldovenilor aflați în Rusia, 2002-2022



Sursa: Imagine preluată de pe portalul www.mold-street.com

Solicitățile de majorare a numărului de secții de votare în Rusia s-au repetat și în ajunul alegerilor prezidențiale din 2020, precum și a celor parlamentare din 2021, deși numărul moldovenilor aflați în Rusia a continuat să scadă, până la aproximativ 77 mii, de aproximativ 8 ori, în 8 ani. Cu toate acestea, CEC a mers în întâmpinarea PSRM, majorând numărul secțiilor de votare în străinătate și proporțional și în Federația Rusă. Numărul moldovenilor aflați la muncă peste hotare se corelează foarte puternic cu volumul remitențelor care au intrat în Republica Moldova potrivit datelor Băncii Naționale a Moldovei (BNM).

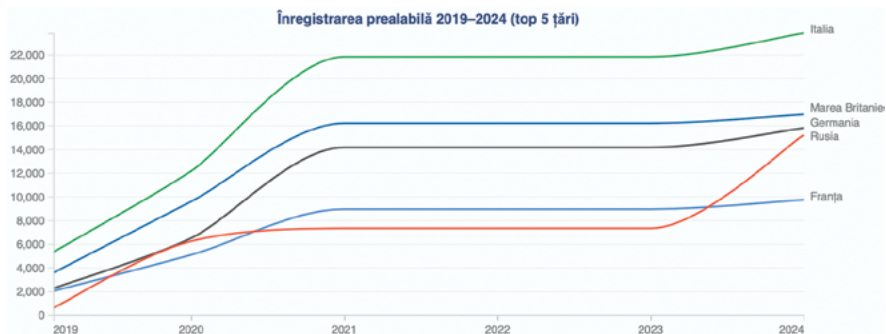
Dinamica (%) structurii geografice a transferurilor din străinătate în favoarea persoanelor fizice (2015 – 2020 anual)



Sursa: Banca Națională a Moldovei

În ajunul alegerilor prezidențiale, programate pentru ziua de 20 octombrie 2024, CEC a planificat resurse financiare pentru organizarea a 209 secții de votare în străinătate, în creștere cu 59 secții de votare comparativ cu ultimul scrutinul parlamentar din 2021. Decizia privind numărul secțiilor de votare suplimentare în străinătate ar trebui să ia în considerație și experiența alegerilor precedente și datele privind înregistrarea prealabilă.

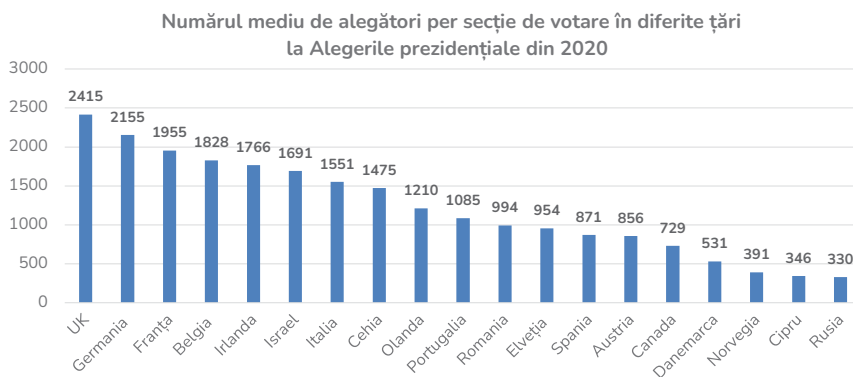
Înregistrarea prealabilă pentru votarea în străinătate



Sursa: www.alegeri.md în baza datelor Comisiei Electorale Centrale

Dar, de asemenea, trebuie să se ia în considerare necesitatea echilibrării numărului mediu de alegători per secție. De exemplu, numărul mediu de alegători la alegerile prezidențiale din anul 2020, într-o secție de votare din Marea Britanie a fost de aproximativ 2,400, în timp ce în Rusia – de doar aproximativ 300.

Numărul mediu de alegători per secție de votare în diferite țări



Sursa: www.alegeri.md

De aceea, este rațional ca numărul secțiilor de votare suplimentare să fie deschise în țări, precum Marea Britanie, Franța, Germania, Italia, etc., mai cu seamă că sarcina ce le va reveni membrilor birourilor electorale din străinătate, la 20 octombrie 2024, va crește considerabil din cauza comasării alegerilor prezidențiale cu referendumul republican privind modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

VI.

Votul prin corespondență

În efortul extinderii **drepturilor electorale depline** pentru cetățenii care domiciliază în afara țării, Parlamentul a adoptat Legea nr.109 din 26 aprilie 2024 privind implementarea parțială a votului prin corespondență ca metodă alternativă de vot cu utilizarea serviciilor poștale/de curierat. Întrucât votarea prin corespondență este o metodă nouă pentru Republica Moldova, la alegerile prezidențiale și referendumul din 20 octombrie 2024 prevederile Legii nr.109 vor fi aplicate parțial în 6 țări: SUA, Canada, Norvegia, Suedia, Islanda și Finlanda. Pentru excluderea selecției arbitrare a țărilor în care se aplică votul prin corespondență pentru cetățenii moldoveni, Articolul 8 al legii, intitulat “Condițiile privind implementarea votului prin corespondență”, **enumeră criteriile de selectare a statelor** unde se implementează votul prin corespondență:

- lipsa secțiilor de votare în țara-gazdă sau distanța mare până la cea mai apropiată secție de votare constituită anterior;
- experiența implementării votului prin corespondență în țara-gazdă;
- înregistrarea prealabilă la scrutinul electoral precedent a cel puțin 30 de cereri;
- siguranța și fiabilitatea serviciilor poștale/de curierat.

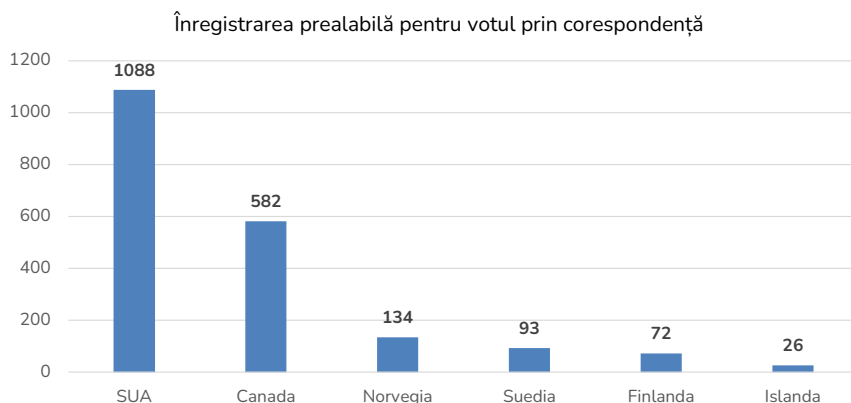
La 3 mai 2024, Comisia de la Veneția a dat aviz pozitiv la legea votului prin corespondență, iar către sfârșitul lunii mai CEC a lansat aplicația on-



line cu privire la înregistrarea prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot care se vor afla în străinătate în ziua alegerilor prezidențiale și a referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024. Aplicația de pe pagina web inregistrare.cec.md conține și opțiunea de înregistrare pentru votul prin corespondență în cele 6 țări desemnate în acest sens. Termenul limită pentru înregistrarea prealabilă a expirat la 6 septembrie 2024. În paralel, CEC a elaborat un șir de documente și instrucțiuni pentru facilitarea votului prin corespondență:

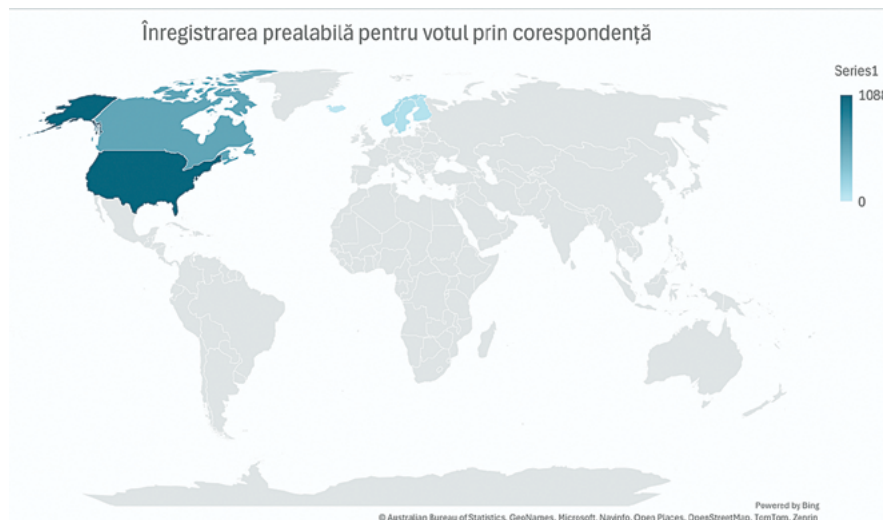
- [Răspunsuri](#) la cele mai frecvente întrebări privind votul prin corespondență;
- [Ghidul](#) de utilizare a aplicației „Înregistrarea prealabilă”;
- [Instrucțiuni](#) privind procedura de completare a buletinului de vot, sigilarea și expedierea plicului;
- [Regulamentul](#) privind particularitățile organizării și implementării votului prin corespondență.

În anul 2024 au fost efectuate 21,700 înregistrări prealabile, dintre care, pentru votul prin corespondență 1,994 de cetățeni au indicat această opțiune, majoritatea aflându-se în SUA (1,087).¹



1 Datele sunt preluate de pe site-ul inregistrare.cec.md, actualizat la 10.09.2024.

Înregistrarea prealabilă pentru votul prin corespondență



ASOCIAȚIA PENTRU DEMOCRAȚIE PARTICIPATIVĂ "ADEPT"

str. Vasile Alecsandri 97 MD-2012 Chișinău, Moldova

Tel: +373 22 212 992

www.adept.md

E-mail: info@adept.md