

# MODERNIZAREA PROCEDURILOR ELECTORALE DIN REPUBLICA MOLDOVA: ÎNTRE PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI

**BUCATARU Igor,**

*doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Departamentul Științe Politice și Administrative,  
Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative,  
Universitatea de Stat din Moldova Analist electoral principal, Asociația  
Promo-LEX*

**CZU: 324:342.84.001.73(478)**

**<https://doi.org/10.5281/zenodo.7533158>**

## SUMMARY

*The article describes the main aspects of the amendment of the electoral legislation in the Republic of Moldova from the years 2021-2022. The author analyzes the main changes in the legislation, as well as makes an assessment of the process of public consultation of the documents. The general conclusion is that the changes made are generally positive and in line with the recommendations of the international observation missions. A fact also noted by the Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE.*

**Context și scurt istoric al problemei.** Primele alegeri pe bază pluralistă în noul stat - Republica Moldova - s-au desfășurat în anul 1994. Chiar dacă încă nu exista o legislație consolidată în domeniu, misiunile internaționale de observare au calificat alegerile ca fiind democratice. Astfel, potrivit Misiunii OSCE/ODIHR, cu referință la scrutinul din 1994, „alegerile parlamentare din Republica Moldova sunt libere și corecte” [1].

În același an, Parlamentul a adoptat Constituția Republicii Moldova. Constituția garantează principiile statului de drept, desfășurarea alegerilor democratice, protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale tuturor cetățenilor în condiții de egalitate. Cetățenii au dreptul la „alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (articolul 38). Constituția consacră principiul supremației reglementărilor internaționale asupra dreptului intern în domeniul drepturilor fundamentale (articolul 4).

Actualul Cod electoral a fost adoptat în 1997 [2]. Până la acel moment fiecare tip de alegere desfășurat a fost reglementat de o lege specială. În general, legislația în domeniul electoral din Republica Moldova poate fi apreciată destul de pozitiv. Totuși în virtutea faptului că reglementează un domeniu politic destul de sensibil, ce de multe ori depinde de voința majorității legislativului, normele legale au fost amendate de nenumărate ori. Fapt ce poate fi apreciat drept negativ. Deoarece modificările în majoritatea absolută a cazurilor nu au avut un caracter

continuu. Mai mult, au fost discontinue, în dependență de interesele de conjunctură a majorităților parlamentare.

Drept rezultat din 1997 și până în 2022 Codul electoral a fost modificat de 69 de ori, cea mai recentă amendare fiind la 31 martie 2022. În urma alegerilor parlamentare anticipate din 11 iulie 2021, începând cu luna octombrie 2021, Comisia Electorală Centrală (CEC) nou constituită a demarat o reformă cuprinzătoare a mai multor aspecte ale legislației electorale, inclusiv o reformă a administrației electorale. Subliniem un aspect contextual foarte important ce ține de perspectiva de aderare a Republicii Moldova la UE. În iunie 2022, Comisia Europeană a recomandat ca Moldovei „să i se ofere perspectiva de a deveni membru al Uniunii Europene” și „să i se acorde statutul de candidat”, înțelegându-se că se iau măsuri, printre altele, pentru „a remedia deficiențele identificate de OSCE/ODIHR și Consiliul Europei/Comisia de la Veneția”. În acest sens, autoritățile Republicii Moldova trebuie să reiasă din faptul că reforma electorală este o parte importantă a pachetului de implementare a reformelor cheie în guvernare, justiție și statul de drept.

#### **Reforma electorală actuală (2021-2022): caracteristici ale procedurii.**

Reforma legislației electorale a fost inițiată de către noua componență a CEC, constituită după alegerile parlamentare din 11 iulie 2021. În general, potrivit părților interesate implicate în proces, de exemplu, în opinia Asociației Promo-LEX [3] procesul de modificare a Codului electoral desfășurat de CEC a fost consultativ și incluziv. Prezentarea și deliberarea modificărilor propuse au fost transparente și au permis părților interesate din domeniul electoral să-și exprime preocupările. Ulterior, în urma elaborării proiectului și consultărilor publice de către CEC, în iulie 2022, Parlamentul a înregistrat proiectul noului Cod electoral ca Legea nr. 288 [4]. Într-un interval destul de rapid, după organizarea unei singure audieri publice de către Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, proiectul noului Cod electoral a fost votată în prima lectură la 28 iulie 2022. Ulterior, a fost trimisă o solicitare către Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO de a oferi un aviz comun cu privire la proiectul noului Cod electoral.

Atragem atenția că în octombrie-noiembrie 2023 urmează a fi organizate alegerile locale generale. În acest sens, conform standardelor și bunelor practici, precum și a principiului stabilității dreptului electoral ar trebui ca alegerile să fie organizate la o distanță de cel puțin un an de la amendarea substanțială a Codului electoral.

**Principalele probleme soluționate și provocările în vigoare.** După cum menționăm în debutul articolului, în esență legislația electorală a Republicii Moldova nu este de proastă calitate. Or toate alegerile desfășurate și monitorizate de misiunile internaționale au apreciate cel puțin „parțial” libere și corecte.

În același timp, în special partea generală necesita de mult timp o revizuire și ajustare la recomandările misiunilor de observare, atât naționale cât și

internaționale. Iată din ce cauză suntem de părere că adoptarea noului Cod electoral va îmbunătăți cadrul juridic electoral din Republica Moldova. Acesta va pune în aplicare multe dintre recomandările anterioare ale cetățenilor și misiunilor internaționale de observare a alegerilor. Sunt binevenite, în special, îmbunătățirile aduse reglementării rolului CEC în sfera supravegherii finanțării partidelor politice, reglementării mai detaliate a pregătirii și gestionării listelor electorale, prevederilor mai detaliate privind sesizările și contestațiile, îmbunătățirii reglementării procesului de înregistrare a candidaților, precum și raționalizării continue a prevederilor referitoare la anumite tipuri de alegeri.

În cele ce urmează atragem atenția[5] la principalele aspecte care urmează încă a fi soluționate de către Parlament în contextul aprobării în lectura a 2-a. Astfel ce ține de *constituirea și activitatea sistemului organelor electorale*, este binevenită inițiativa de permanentizare a activității organelor electorale, în speță a Comisiei Electorale Centrale (CEC) și a Consiliilor electorale de circumscripție de nivelul II (CECE II). Totodată, considerăm că constituirea și activitatea CEC în componența a 7 membri, 2 dintre care vor reprezenta proporțional majoritatea și opoziția parlamentară. Totuși, pentru a evita riscul ca membrii CEC numiți de Parlament și Guvern să reprezinte doar majoritatea parlamentară, reiterăm în continuare recomandarea ca, unul din doi membri ce urmează a fi desemnați de Guvern să reprezinte organizații ale societății civile, la fel cum unul din doi membri desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să reprezinte un doctor în drept.

La fel, în condițiile în care se propune permanentizarea activității CECE II, dar de fapt este vorba despre activitatea permanentă doar a Președintelui CECE II, urmează a fi prevăzute în mod clar măsuri de prevenire a riscurilor legate de imposibilitatea de asigurare a transparenței, imparțialității și independenței organului electoral față de diverse influențe, inclusiv politice. Un alt aspect extrem de important la care este necesar de atras atenția în mod suplimentar ține de *finanțarea partidelor politice și a concurențelor electorale*. Astfel, cu referință la Misiunea Comisiei Electorale Centrale („crearea condițiilor optime pentru ca cetățenii Republicii Moldova să-și poată exercita nestingherit dreptul constituțional de a alege și de a fi ales în cadrul unor alegeri libere și corecte”), apreciem completarea acesteia cu prevederi care ar pune în valoare rolul CEC în asigurarea corectitudinii finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

Totodată, considerăm necesară detalierea și explicarea condițiilor de bază pentru efectuarea supravegherii și a controlului finanțării activității grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale. Este necesară clarificarea modului și a temeiurilor de inițiere a procedurii de control, perioada procedurii de control/supraveghere; modul de colectare a datelor/probelor, inclusiv a declarațiilor concurentului sau grupului de inițiativă; actele prin care se finalizează o procedură de control și după caz tipurile de încălcări și sancțiuni aplicabile în cazul constatării încălcărilor etc.

În contextul aceluiași subiect, este necesar de apreciat dezvoltarea de către CEC a mecanismelor de susținere financiară a partidelor politice care au constituit grupuri de inițiativă și/sau au desemnat candidați în alegeri, în speță fiind vorba despre dreptul acestora de a transfera în conturile bancare speciale echivalentul a cel mult 50% din sumele alocate din bugetul de stat. Totuși, în opinia noastră, această prevedere poate fi în continuare îmbunătățită prin explicarea faptului dacă plafonul respectiv se stabilește cumulativ pentru grupuri de inițiativă și pentru campania electorală, sau dacă limita de 50% este valabilă pentru fiecare partid din componența blocului electoral, ori e cumulativă pentru toate partidele din care este format blocul, etc.

De asemenea, în termeni pozitivi poate fi tratată extinderea categoriilor de date cu caracter personal din rapoartele financiare ale partidelor politice și ale concurenților electorali care urmează să devină publice (numele și prenumele, locul de muncă și funcția publică sau de demnitate publică ocupată dacă este cazul, precum și data donației, suma donată și modul efectuării donației). La fel, în contextul în care cca. 80-85% din cheltuielile concurenților electorali sunt făcute pentru publicitate, apreciem intenția CEC de a verifica mai minuțios aceste costuri prin solicitarea prestatorilor de servicii media de a prezenta săptămânal, pe parcursul perioadei electorale, informații privind veniturile obținute din publicitatea politică/electorală; considerăm însă necesar ca această informație, de rând cu datele privind condițiile de oferire a spațiului publicitar (inclusiv prețul/minut) să fie făcute publice pe pagina Comisiei.

În același context, pornind de la importanța acestui subiect, recomandăm completarea atribuțiilor CEC cu posibilitatea de a acredita asociații obștești și mijloace de informare în masă pentru a monitoriza, în perioada dintre alegeri, finanțele partidelor politice, consolidând astfel eforturile de sporire a transparenței finanțării acestora. Privind *constituirea și funcționarea secțiilor de votare*, la fel sunt un șir de subiecte discutabile. Primordial, deși pare a fi benefică de principiu ideea de a organiza alegeri pe parcursul a două zile, recomandăm insistent stabilirea în Codul Electoral a listei de motive obiective pentru care se va permite o astfel de derogare. Considerăm că, organizarea alegerilor în condiții de transparență și șanse egale nu este chestiune de oportunitate politică. Alternativ, această posibilitate ar trebui să fie stabilită pentru toate circumscripțiile și secțiile de votare.

În ceea ce privește constituirea și funcționarea secțiilor de votare peste hotarele țării, apreciem intenția CEC de a organiza 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 în străinătate cel puțin 500 de alegători cetățeni ai Republicii Moldova. De asemenea, salutăm păstrarea criteriului înregistrării prealabile printre temeiurile de constituire a secțiilor de votare peste hotare, dar constatăm în continuare lipsa

unei formule prin care vor fi luate în calcul toate cele 3 criterii, inclusiv dinamica participării alegătorilor la secțiile de votare din străinătate la ultimele 3 scrutine și informațiile prezentate de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene cu privire la numărul și locul aflării cetățenilor Republicii Moldova în străinătate. Ne exprimăm speranța că, aceste aspecte vor fi în continuare detaliate în Regulamentul privind constituirea secțiilor de votare peste hotare și regulamentul privind înregistrarea prealabilă.

În aceeași ordine de idei, este binevenită perfecționarea mecanismului de creare a secțiilor de votare pentru alegătorii din regiunea transnistreană prin raportarea datelor din Registrul de stat al alegătorilor la dinamica participării din ultimele 3 scrutine naționale. Totuși, suntem categoric împotriva admiterii caracterului discreționar în ceea ce privește organizarea alegerilor pentru alegătorii localităților din stânga Nistrului și considerăm că este obligația statului Republica Moldova de a asigura condiții minime de realizare a dreptul de a alege pentru toți cetățenii săi.

În ceea ce privește capitolul *despre desemnarea și înregistrarea candidaților*, este pozitivă păstrarea și intenția de dezvoltare a normei legale care obligă candidații să depună declarații de avere și interese personale, precum și păstrarea prevederilor privind aplicarea cotei de reprezentare de minim 40% pe listele de candidați pentru fiecare dintre sexe și a formulei de plasare a acestora pe liste.

În același timp, consider necesară stabilirea unor condiții uniforme de colectare și depunere a listelor de subscripție pentru toate tipurile de scrutin. Astfel, recomandăm în continuare examinarea oportunității de a excepta de la depunerea listelor de subscripție partidele politice și blocurile electorale care au în componență partide care au obținut cel puțin una din următoarele performanțe:

- a) au obținut reprezentare în Parlament la alegerile parlamentare precedente;
- b) au obținut cel puțin 1% de funcții de primari sau de consilieri raionali și municipali la ultimele alegeri locale generale;
- c) au obținut cel puțin 0.5% de funcții de consilieri locali la ultimele alegeri locale generale.

*Proceduri judiciare* sunt un alt capitol ce necesită amendat până la capăt. Astfel, în ceea ce privește subiecții cu drept de contestare a încălcărilor electorale, este binevenită reglementarea cât mai exhaustivă a listei acestor subiecți. Totuși, suntem categoric 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, apreciem includerea prevederilor speciale pentru depunerea și examinarea contestațiilor după ziua alegerilor. Totuși, 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. În ceea ce privește conceptul de transfer a competenței de confirmare sau infirmare a rezultatelor alegerilor locale de la instanță de judecată la CECE II, apreciem intenția Comisiei Electorale Centrale de a facilita procesul de corectare a erorilor materiale din hotărârile de validare a mandatelor.

Totuși, considerăm că, prin analogie cu alegerile parlamentare și prezidențiale, pentru care Curtea Constituțională este competentă să confirme legalitatea scrutinului și validarea mandatelor, în cazul alegerilor locale responsabilitatea pentru o astfel de hotărâre urmează a fi păstrată pentru instanțele de judecată. Considerăm că, organul electoral care a organizat procesul electoral (CECE II) va tinde mai degrabă să confirme legalitatea și să valideze mandatele decât să constate că eventualele încălcări ar fi putut influența rezultatele alegerilor și să infirme legalitatea acestora.

Ajustarea procedurii de anulare a înregistrării concurenților electorali, astfel încât să nu existe conflicte de norme între Codul electoral și Codul administrativ la fel este un pas pozitiv. În același timp, insistăm asupra necesității re-denunțării sancțiunii de anulare a înregistrării subiectului electoral în sancțiune de „excluderea din scrutinul electoral”- acesta fiind termenul potrivit pentru tipologia încălcărilor prevăzute la art. 75 alin. (5), luând în considerare atât practica altor state cât și cadrul legal în vigoare.

Cu privire la *inițierea și desfășurarea referendumurilor*, atenționăm că e binevenită ideea ca referendumul republican să nu poată avea loc în ziua alegerilor sau cu 60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare, prezidențiale și locale generale. Această rațiune este dictată de necesitatea evitării confuziei în cazul derulării a două exerciții democratice de natură diferită în aceeași zi/perioadă.

În același timp, în condițiile depopulării Republicii Moldova, considerăm exagerată cerința de colectare a cel puțin 200000 semnături pentru inițierea unui referendum republican și recomandăm stabilirea unui număr de 50000 de semnături (cca. 1.5% din alegătorii din RSA) pentru acest scop. Amintim că din momentul aprobării respectivelor cerințe, nu a fost inițiat nici un referendum republican de către cetățeni, cu toate că inițiative au existat.

Totodată, cu referință la condițiile de organizare și desfășurare a referen-



dumurilor locale, recomandăm insistent extinderea listei de subiecți ce pot fi înregistrați pentru promovarea unei opțiuni în cadrul referendumurilor, și respectiv oferirea dreptului cetățenilor și a grupurilor de inițiativă civică de a se înregistra în calitate de participanți la referendum.

În fine privind *acreditarea observatorilor*, chiar dacă este de înțeles intenția CEC de a aduce mai multă claritate și distincție între rolurile observatorilor și ale reprezentanților cu drept de vot consultativ, considerăm necesară păstrarea dreptului concurenților electorali de a acredita observatori. Lipsirea acestora de un astfel de drept ar putea duce la crearea artificială a diferitor asociații obștești de către reprezentanți ai partidelor politice, pentru acreditarea observatorilor în ziua alegerilor, fiind astfel creat astfel riscul de eschivare de la declararea de către partide a cheltuielilor asociate unor astfel de misiuni de observare, precum și riscul de a avea o creștere a numărului de încălcări admise de către astfel de observatori, care declarativ vor fi independenți și neutri, conform statutelor ONG, dar în practică ar putea admite încălcări.

**Concluzii generale.** Pe final, majoritatea absolută a modificărilor operate la Codul electoral sunt în măsură să eficientizeze procedurile de organizare și desfășurare a alegerilor. Amendarea actuală a Codului electoral s-a făcut în general în spiritul recomandărilor misiunilor internaționale și naționale de observare a alegerilor. Merită apreciere fortificarea controlului asupra finanțării campaniilor electorale, reglementarea mai strictă a agitației electorale, permanentizarea organelor electorale de nivelul doi etc. În același timp, însă mai este necesară voință politică pentru clarificarea unor aspecte ce țin de: evitarea influenței majorității de guvernare la constituirea CEC, clarificarea fără echi-voc a condițiilor de votare în două zile, accesul observatorilor la documentația electorală etc.

## BIBLIOGRAFIE

1. Highlights of ODIHR activities in 1994. Parliamentary Elections, Republic of Moldova (27 February, 1994). p.2. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/20535.pdf>
2. Cod electoral nr. 1381 din 21-11-1997. Monitorul Oficial Nr. 451-463 din 29.12.2017.
3. Propunerile Asociației Promo-LEX pentru Avizul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO proiectul Codului electoral al Republicii Moldova (Proiectul legii nr.288) <https://promolex.md/22718-inputs-of-promo-lex-association-to-the-joint-opinion-of-the-venice-commission-and-osceodihr-on-the-draft-electoral-code-of-moldova-law-no-288/?lang=ro>

4. Proiectul Codului electoral al Republicii Moldova. <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6117/language/ro-RO/Default.aspx>
5. OPINIA Promo-LEX Cu privire la modificările propuse în Codul Electoral și recomandări de îmbunătățire a acestora. [https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/05/Opinia\\_modific%C4%83rile-propuse-%C3%AEn-Codul-Elecoral\\_recomand%C4%83ri.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/05/Opinia_modific%C4%83rile-propuse-%C3%AEn-Codul-Elecoral_recomand%C4%83ri.pdf)