



## NOTĂ ANALITICĂ IPRE nr. 8/2020

### Cum putem facilita procesul de vot în diasporă?

Autor: Mihai Mogâldea

Chișinău, 1 Decembrie 2020

Desfășurarea ultimelor alegeri prezidențiale peste hotarele Republicii Moldova a consemnat o prezență record la urne, în pofida restricțiilor impuse de pandemia COVID-19. În aceste alegeri, totuși s-au atestat în continuare constrângeri nerezolvate cu privire la condițiile legale pentru ca toți alegătorii să aibă posibilitatea ca să își exercite dreptul de vot.

Această notă analitică își propune să examineze particularitățile organizării procesului de vot în diasporă pentru alegerile prezidențiale din noiembrie 2020 și să ofere o serie de recomandări legate de îmbunătățirea cadrului legislativ și instituțional aferent acestui proces.

În același timp, analiza vrea să contribuie la consolidarea dialogului dintre centrele de cercetare, societatea civilă și instituțiile publice de resort, pe marginea introducerii metodelor alternative de vot și crearea unor condiții optime de exprimare a votului.



*Prezenta Analiză a fost elaborată în cadrul proiectului IPRE „Analize Tematice a politicilor publice”, realizat cu susținerea Fundației Konrad Adenauer (KAS) în Republica*

*Moldova. Opiniile reflectate în prezenta publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia KAS.*

#### CONCLUZII

Alegerile prezidențiale au demonstrat că cetățenii moldoveni aflați în diaspora reprezintă o structură importantă a electoratului din Republica Moldova, ce poate juca un rol decisiv pentru stabilirea configurației politice a puterii de la Chișinău. În aceste condiții, revendicările diasporei privind asigurarea condițiilor optime de vot vor fi luate în considerare, inclusiv din calcule electorale. Mai mult, ultimele alegeri au confirmat încă o dată necesitatea amendării unor prevederi ale Codului Electoral ce vizează votul în diasporă. Deși organizarea ultimelor alegeri în diasporă a fost una exemplară și nu s-au înregistrat incidente majore, condițiile de desfășurare ale acestora trebuie adaptate la cotele unei prezențe anticipate de circa 300 000 de alegători.

#### RECOMANDĂRI

- **Introducerea în art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral**, a valorii/ponderii egale pentru cele trei criterii luate în calcul la organizarea secțiilor de votare peste hotarele țării.
- **Majorarea plafonului maxim al buletinelor de vot** per secție, eventual de la 5000 la 6000.
- **Creșterea perioadei de desfășurare a alegerilor în diasporă** de la o zi (duminica) la două zile consecutiv (sâmbăta și duminica).
- **Excluderea procedurii de înregistrare prealabilă prin cerere scrisă în grup** din Regulamentul privind înregistrare prealabilă al CEC și păstrarea opțiunii de înregistrare prealabilă doar prin cerere scrisă individuală.
- **Crearea condițiilor tehnice, instituționale și legale** pentru implementarea opțiunilor alternative de exprimare a votului: (1) votul prin corespondență și (2) votul prin internet.
- **Organizarea unui proces transparent și inclusiv de consultări publice** pe marginea amendării Codului Electoral și introducerii metodelor alternative de exprimare a votului, cu participarea instituțiilor de resort și reprezentanților societății civile.



## CONTEXT

Desfășurarea ultimelor alegeri prezidențiale peste hotarele Republicii Moldova a consemnat o prezență record la urne, a peste 263 000 de alegători, cu circa 90% mai mare față de ultimele alegeri prezidențiale din 2016. Conform [informațiilor](#) prezentate de către Comisia Electorală Centrală (CEC), alegătorii din diasporă au reprezentat peste 16% din totalul votanților, aproape dublu față de precedentul scrutin prezidențial.

În pofida unui regim limitat de mobilitate din cauza pandemiei de COVID-19, mobilizarea activă a diasporei a depășit așteptările experților din domeniul electoral, dar și estimările instituțiilor responsabile de organizarea procesului de vot în diasporă. Deși per ansamblu s-a înregistrat o dinamică pozitivă legată de coordonarea activității birourilor electorale la secțiilor de vot în afara Republicii Moldova, au fost atestate câteva probleme legate de (1) veridicitatea procesului de înregistrare prealabilă, (2) epuizarea buletinelor de vot în 7 secții din Europa Centrală și de Vest și (3) cozile înregistrate la peste 15 secții de votare din câteva orașe europene, precum Londra, Frankfurt pe Main sau Milano.

Problemele semnalate nu au fost în măsură să afecteze rezultatele finale ale alegerilor prezidențiale. Totuși, acestea au relevat existența unor limitări de ordin legal și lipsa voinței politice pentru a răspunde provocărilor conexe desfășurării alegerilor prezidențiale în diasporă.

### 1. Procedura de înregistrare prealabilă

Conform articolului 31 al Codului Electoral, constituirea și amplasarea geografică a secțiilor de votare din străinătate se stabilește în baza a trei criterii: (1) numărul de alegători care au participat la scrutinul precedent, organizat în

circumscripția electorală, (2) informațiile obținute de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) de la autoritățile țărilor de reședință a cetățenilor moldoveni privind numărul și locul aflării acestora, cât și (3) înregistrarea prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate. Respectiv, procedura de înregistrare prealabilă deține o pondere importantă în formula de calcul pentru stabilirea secțiilor de votare. Totuși, această pondere nu este stabilită de către Codul Electoral, lăsând la dispoziția CEC-ului posibilitatea de a stabili valoarea procentuală a fiecărui criteriu din cele trei stabilite mai sus

Lansată pentru prima dată în anul 2010, înregistrarea prealabilă a votanților a devenit tot mai populară în ultimii ani (fig. 1). Spre exemplu, dacă în 2016 s-au înregistrat prealabil peste 3500 de alegători, atunci pentru scrutinul curent, numărul acestora a atins cota de aproape 60.000<sup>1</sup>.

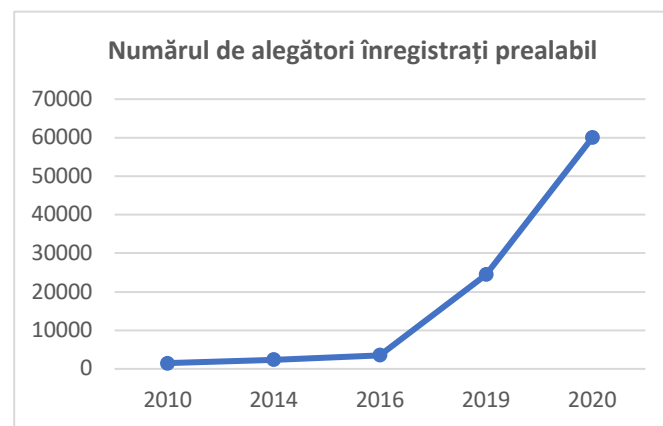


Fig. 1. Dinamica numărului de alegători înregistrați prealabil în perioada 2010 – 2020<sup>2</sup>.

Acest lucru a fost posibil datorită popularizării acestui mecanism în rândul cetățenilor moldoveni aflați peste hotarele țării, dar și menținerii, pentru alegerile curente, a înregistrărilor prealabile efectuate pentru scrutinul parlamentar din februarie 2019. Astfel, la cele aproximativ 24 125 de înregistrări contabilizate pentru alegerile

<sup>1</sup><https://inregistrare.cec.md/Statistics?fbclid=IwAR0tQMt0A3xUErJhNSEAX2XnHl2rirbp3ihvVm-57tLOiUU-PugyXE0Cpc>, accesat la 25.11.2020.

<sup>2</sup>Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală, <https://www.a.cec.md/index.php/ro/comunicate-de-presa-2781.html>, accesat la 25.11.2020.



parlamentare sin 2019, s-au adăugat alte peste 35 000 de formulare completate.

Creștere vertiginoasă a numărului de înregistrări prealabile pentru scrutinul prezidențial din acest an a fost influențată de mai variabile. În primul rând, autoritățile publice (CEC, MAEIE, Biroul pentru Relațiile cu Diaspora (BRD)) și-au intensificat eforturile de comunicare și promovare a acestui proces în rândul comunităților din diasporă, inclusiv prin intermediul rețelelor de socializare. Dezvoltarea grupurilor online unde sunt prezenți o bună parte din cetățenii moldoveni plecați peste hotarele țării a contribuit la difuzarea informațiilor privind înregistrarea prealabilă.

În al doilea rând, mediatizarea problemelor legate de cererile depuse în format scris pentru înregistrarea prealabilă a preținșilor votanți de pe teritoriul Federației Ruse a avut un efect de mobilizare în rândul diasporei aflate în Europa Centrală și de Vest. Mai exact, în ultimele cinci zile ale perioadei de înregistrare prealabilă (11 – 16 septembrie), atunci când au apărut și primele acuzații și dovezi privind manipularea acestui mecanism<sup>3</sup>, peste 25.000 de cetățeni moldoveni s-au înscris prin intermediul platformei online aflată la dispoziția acestora.

Cumulativ, cele mai vertiginoase creșteri ale numărului de înregistrări prealabile față de ultimul scrutin prezidențial și parlamentar s-au atestat în țări precum Italia, Marea Britanie și Federația Rusă (fig.2).

Țara	Alegerile parlamentare 2019	Alegerile prezidențiale 2020	Creșterea procentuală a înregistrărilor prealabile între cele două scrutine
Italia	5301	12 055	127%
Marea Britanie	3547	9465	166%
Germania	2227	6405	187%
Federația Rusă	575	6201	978%
România	2972	5314	78%
Franța	2008	5022	150%

Fig. 2. Numărul de alegători înregistrați prealabil la ultimele două scrutine naționale<sup>4</sup>.

Numărul record de înregistrări prealabile a fost umbrat de acuzațiile iscate în jurul cererilor în format scris depuse pentru exercitarea dreptului la vot pe teritoriul Federației Ruse. Astfel, peste 2408 solicitări scrise pentru înregistrarea prealabilă au fost depuse din numele preținșilor votanți ce ar fi trebuit să se afle în ziua votării în Federația Rusă. Totuși, o bună parte din acestea au fost colectate în țară și au fost vădit manipulate cu scopul de a influența decizia CEC-ului privind numărul de secții deschise în Federația Rusă. Deși investigațiile jurnalistice au demonstrat în mod clar acest lucru<sup>5</sup>, până la această oră atât Ministerul Afacerilor Interne, cât și Procuratura Generală, nu au comunicat despre intentarea unor acțiuni de investigare a ilegalităților comise în procesul de colectare a cererilor scrise. Inacțiunile organelor de drept au afectat parțial legitimitatea și percepția generală privind integritatea procedurii de înregistrare prealabilă.

<sup>3</sup> „Investigație. Video./Operațiunea „Votăm în Rusia”: alegători fictivi și activiști socialiști”, <https://tv8.md/2020/09/15/investigatie-video-operat%CC%A6iunea-vota%CC%86m-i%CC%82n-rusia-alega%CC%86tori-fictivi-s%CC%A6i-activis%CC%A6ti-socialis%CC%A6ti/>, accesat la 25.11.2020.

<sup>4</sup> Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală <https://inregistrare.cec.md/Statistics?fbclid=IwAR0tQMt0A3xUErJhnSEAX2XnHI2rirbp3ihvVm-57tLOiUU-PuqyXE0Cpc> și portalul alegeri.md,

[http://alegeri.md/w/Votarea\\_pestre\\_hotarele\\_Republicii\\_Moldova](http://alegeri.md/w/Votarea_pestre_hotarele_Republicii_Moldova), accesate la 26.11.2020.

<sup>5</sup> „Investigație. Video./Operațiunea „Votăm în Rusia”: alegători fictivi și activiști socialiști”, <https://tv8.md/2020/09/15/investigatie-video-operat%CC%A6iunea-vota%CC%86m-i%CC%82n-rusia-alega%CC%86tori-fictivi-s%CC%A6i-activis%CC%A6ti-socialis%CC%A6ti/>, accesat la 25.11.2020.



## 2. Deschiderea secțiilor de votare peste hotarele țării

Stabilirea numărului și amplasării secțiilor de votare a fost un subiect contestat la precedentele scrutine naționale de către mai mulți actori politici și organizații neguvernamentale. Obiecțiile acestora vizau două aspecte primordiale:

(1) ingerința factorului politic, ținând cont că Guvernul, cu concursul MAEIE, înainta propunerile privind organizarea secțiilor de votare și

(2) lipsa unei argumentări în detaliu a Hotărârilor Guvernului, prin prezentarea formulei de calcul și datelor statistice utilizate pentru acest exercițiu. Din 2019, odată cu votarea unor modificări ale articolului 31 (3) al Codului Electoral, această prerogativă a trecut în subordinea Comisiei Electorale Centrale, ce decide în prezent asupra numărului și geografiei secțiilor de votare după avizarea acestora de către MAEIE.

Pentru alegerile prezidențiale din acest an, au fost bugetate 150 de secții de votare pentru organizarea procesului de vot peste hotarele Republicii Moldova. La data de 11 septembrie 2020, CEC a transmis către MAEIE propunerile privind organizarea a 202 de secții de votare în 36 de state<sup>6</sup>. Într-un final, cu avizul MAEIE, CEC a decis organizarea a 139 de secții de votare pentru alegerile prezidențiale. Decizia autoritățile electorale a fost influențată și de repercusiunile pandemiei COVID-19 asupra proceselor electorale, în special în statele vest-europene. Sub acest aspect, eforturile susținute depuse de către MAEIE au facilitat medierea unor probleme apărute în ajunul alegerilor. Cele mai multe secții de votare au fost deschise în Italia (30), Rusia

(17), România (13) și Statele Unite ale Americii (12) (fig. 3)<sup>7</sup>.

Țara	Alegerile prezidențiale 2016	Alegerile parlamentare 2019	Alegeri prezidențiale 2020
Italia	25	29	30
Marea Britanie	2	4	7
Germania	2	2	6
Federația Rusă	8	11	17
România	11	12	13
Franța	6	7	8
Statele Unite ale Americii	7	12	12

Fig. 3. Evoluția numărului secțiilor de votare deschise peste hotarele țării în cele mai numeroase comunități diasporale<sup>8</sup>.

Noutatea bună adusă de aceste alegeri a fost utilizarea unei formule de calcul transparente și obiective pentru identificarea numărului secțiilor de votare din diasporă, propusă de către Promo-Lex și preluată de către ADEPT<sup>9</sup>. Această formulă prevede că fiecare criteriu din cele trei utilizate la organizarea secțiilor de votare și prevăzute de către articolul 31 ale Codului Electoral au o pondere egală. Respectiv, Hotărârea 4300 a CEC privind constituirea secțiilor de votare a fost fundamentată pe niște calcule explicite, utilizate la recomandarea societății civile.

Atât în turul I, cât și turul II al alegerilor prezidențiale, au fost consemnate mai multe probleme legate de capacitatea de operare a secțiilor de votare.

În peste 15 secții de votare din străinătate s-au format cozi de zeci de metri, iar unii cetățeni

<sup>6</sup> [http://89.32.233.45:2828/anticamera/documente/iesire/2020\\_09\\_15\\_54ec56b\\_2780s.pdf](http://89.32.233.45:2828/anticamera/documente/iesire/2020_09_15_54ec56b_2780s.pdf), accesat la 26.11.2020.

<sup>7</sup> <https://diaspora.cec.md/ro/locations>, accesat la 26.11.2020.

<sup>8</sup> Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală, <https://www.a.cec.md/index.php/ro/comunicate-de-presa-2781.html>, accesat la 27.11.2020.

<sup>9</sup> Hotărârea nr. 4300 – cu privire la constituirea secțiilor de votare în străinătate pentru alegerile președintelui Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-constituirea-secțiilor-de-votare-in-strainatate-pentru-2751\\_97799.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-constituirea-secțiilor-de-votare-in-strainatate-pentru-2751_97799.html), accesat la 26.11.2020.



moldoveni au fost obligați să aștepte câteva ore în șir pentru a putea să-și exercite dreptul la vot. Acest lucru s-a datorat unei prezențe masive la urne, dar și lipsei unor soluții de ordin legislativ, ce ar fi putut asigura o mai bună organizare a procesului de vot și anticipa aceste riscuri predictibile.

În mod prioritar, este vorba despre inițiativa legislativă nr. 210 din 28 mai 2020<sup>10</sup> a deputatului Vasile Năstase, prin care s-a propus organizarea alegerilor prezidențiale pe parcursul a două zile consecutiv (sâmbăta și duminica). Deși propunerea dată a fost avizată pozitiv de către CEC și MAEIE, Guvernul nu a susținut inițiativa în cauză. Totuși, Comisia Electorală Centrală ar fi putut prelua, îmbunătăți textul proiectului de lege și elimina deficiențele de ordin tehnic pentru a-l readuce pe masa deputaților, lucru pe care nu l-a realizat.

### 3. Epuizarea buletinelor de vot

Problema epuizării premature a buletinelor de vot a fost atestată în turul II al scrutinului prezidențial din 2016, atunci când în 15 secții de votare s-au consumat cele 3000 de buletine disponibile conform plafonului reglementat de către Codul Electoral. În condițiile date, au fost operate modificări ale legislației electorale și extins numărul maxim de buletine la 5000 per secție pentru alegerile parlamentare din februarie 2019.

Dacă anul trecut acest număr s-a dovedit suficient, atunci la alegerile curente unii alegători au rețut o senzație de „dăjà vu”. În turul II al scrutinului prezidențial, buletinele de vot au fost epuizate în 7 secții de votare din Germania, Marea Britanie, Franța și Italia<sup>11</sup>. După participarea record din primul tur al alegerilor prezidențiale,

CEC a decis să suplimenteze numărul cabinelor de votare și să crească capacitatea de operare a secțiilor de vot, inclusiv prin modificarea locației a câtorva secții. În același timp, plafonul maxim de buletine de vot nu a putut fi modificat între cele două tururi, fapt ce a condus la lezarea dreptului la vot a câtorva mii de alegători din Europa Centrală și de Vest.

În aceste condiții, conducerea Comisiei Electorale Centrale ar trebui să-și asume responsabilitatea pentru problemele consemnate la cele șapte secții de votare și lipsa unor propuneri legislative privind creșterea numărului maxim până la cel puțin 6000 de buletine. În termeni practici, creșterea plafonului maxim de buletine la nivelul Codului Electoral era și rămâne necesară pentru a asigura mai mult spațiu de manevră pentru CEC între cele două tururi de scrutin, în special pentru secțiile unde se aștepta o prezență masivă în turul II.

### CONCLUZII

Alegerile prezidențiale au demonstrat că cetățenii moldoveni aflați în diaspora reprezintă o structură importantă a electoratului din Republica Moldova, ce poate juca un rol decisiv pentru stabilirea configurației politice a puterii de la Chișinău. Acest lucru a devenit tot mai clar atât pentru partidele de dreapta, cât și de stânga.

În aceste condiții, revendicările diasporei privind asigurarea condițiilor optime de vot vor fi luate în considerare, inclusiv din calcule electorale. Primii pași în această direcție au fost realizați prin crearea, la 26 noiembrie 2020, a unei comisii parlamentare speciale pentru pregătirea amendamentelor la Codul Electoral pentru introducerea votului alternativ<sup>12</sup>. De asemenea, mai mulți deputați din Parlament, cât și

<sup>10</sup> Proiectul de lege cu privire la modificarea Codului Electoral nr. 1381/1997 (art.1, 8, 31 ș.a.), <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/5066/language/ro-RO/Default.aspx>, accesat la 27.11.2020.

<sup>11</sup> Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală, <https://www.a.cec.md/index.php/ro/comunicate-de-presa-2781.html>, accesat la 27.11.2020.

<sup>12</sup> [http://www.realitatea.md/votul-alternativ--discutat-in-parlament--va-fi-creata-o-comisie-pentru-modificarea-codului-electoral\\_117702.html](http://www.realitatea.md/votul-alternativ--discutat-in-parlament--va-fi-creata-o-comisie-pentru-modificarea-codului-electoral_117702.html), accesat la 27.11.2020.







președintele ales, Maia Sandu, s-au arătat deschiși să promoveze introducerea metodelor alternative de vot pentru următorul scrutin național. Aceste eforturi trebuie impulsionate printr-un dialog eficient cu autoritățile electorale, societatea civilă și partenerii de dezvoltare, pentru a asigura un proces transparent și inclusiv de consultări publice.

În același timp, ultimele alegeri au confirmat încă o dată necesitatea amendării unor prevederi ale Codului Electoral ce vizează votul în diasporă. Deși organizarea ultimelor alegeri în diasporă a fost una exemplară și nu s-au înregistrat incidente majore, condițiile de desfășurare ale acestora trebuie adaptate la cotele unei prezențe anticipate de circa 300 000 de alegători.

## RECOMANDĂRI

În acest context, propunem operarea unor modificări ce țin atât de litera, cât și de spiritul unor alegeri libere și corecte, în cadrul cărora toți își pot exercita dreptul la vot în condiții optime:

- 1. Introducerea în art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral**, a valorii/ponderii egale pentru cele trei criterii luate în calcul la organizarea secțiilor de votare peste hotarele țării. Această modificare ar permite securizarea caracterului pertinent și echitabil al formulei de calcul utilizate de către CEC pentru desemnarea numărului secțiilor de votare în diaspora.
- 2. Majorarea plafonului maxim al buletinelor de vot** per secție, eventual de la 5000 la 6000. Revizuirea acestui plafon ar permite asigurarea unui număr optim de buletine pentru secțiile de votare din Europa Centrală și de Vest, unde au fost înregistrate probleme legate de epuizarea buletinelor de vot.
- 3. Creșterea perioadei de desfășurare a alegerilor în diasporă** de la o zi (duminică) la două zile consecutiv (sâmbăta și duminică). Introducerea acestei modificări va permite

fluidizarea procesului de vot și evitarea cozilor din rândul secțiilor de votare.

- 4. Excluderea procedurii de înregistrare prealabilă prin cerere scrisă în grup** din Regulamentul privind înregistrare prealabilă al CEC și păstrarea opțiunii de înregistrare prealabilă doar prin cerere scrisă individuală. Prin intermediul acestei modificări, se va evita colectarea frauduloasă și neîntemeiată a cererilor scrise în grup pentru înregistrarea prealabilă și va scădea semnificativ ponderea semnăturilor colectate organizat la inițiativa unor grupuri de interese afiliate politic.
- 5. Crearea condițiilor tehnice, instituționale și legale** pentru implementarea opțiunilor alternative de exprimare a votului: (1) votul prin corespondență și (2) votul prin internet. Introducerea metodelor alternative de exprimare a votului ar facilita scăderea costurilor asumate de către votanții aflați în diasporă, cât și va asigura dreptul la vot pentru miile de cetățeni moldoveni aflați în Australia, Asia Centrală, Africa și America de Sud, Balcanii de Vest și unele țări europene, unde nu au fost deschise secții de vot până acum.
- 6. Organizarea unui proces transparent și inclusiv de consultări publice** pe marginea amendării Codului Electoral și introducerii metodelor alternative de exprimare a votului, cu participarea instituțiilor de resort și reprezentanților societății civile. Adițional, este imperativă informarea activă a societății privind fezabilitatea și integritatea acestor metode.



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

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic ([www.eap-csf.eu](http://www.eap-csf.eu)), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

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