

INTRODUCERE ÎN DISCUȚII

MASĂ ROTUNDĂ - DIALOGURI EUROPENE

Alegerile prezidențiale din Republica Moldova: cum asigurăm condiții optime de vot pentru cetățenii moldoveni din diasporă?

Autor: Mihai Mogîldea

Chișinău, 27 februarie 2020

I. INTRODUCERE

Scrutinele electorale parlamentare și prezidențiale din ultimii șase ani demonstrează un dublu trend. Pe de o parte, la nivel național, se atestă o scădere a ratei de participare la vot. De exemplu, la alegerile parlamentare din noiembrie 2014, a fost atestată o rată de participare la urne de circa 57,2% și un număr de 1,64 mln. de persoane care și-au exercitat dreptul de vot. La alegerile parlamentare din februarie 2019, și-au exprimat opțiunea de vot doar 50,5% din alegători sau 1,45 mln. de cetățeni. Asta în condițiile în care numărul de alegători înscriși în listele electorale a scăzut cu doar 0,1%.

Pe de altă parte, numărul cetățenilor moldoveni din diasporă care au participat la cele două scrutine menționate anterior a rămas aproximativ același (aproximativ 76.600), cu o creștere semnificativă în cadrul alegerilor prezidențiale din noiembrie 2016. Atunci am asistat la o mobilizare masivă în rândul electoratului din diasporă, care s-a prezentat la urne într-o proporție aproape dublă față de primul tur al alegerilor prezidențiale (138 720 vs. 67 205).

Rata de participare mai redusă a fost în mare parte influențată de procesul de migrație al persoanelor rezidente cu drept de vot în afara țării. Conform datelor Biroului Național de Statistică, între 2014 și 2019, populația cu reședință obișnuită din Republica Moldova s-a redus cu circa 190.000 de locuitori, număr echivalent cu diferența de participare la urne în acești ani. Totodată, diaspora Republicii Moldova este cifrată la peste 1 milion de cetățeni, care sunt stabiliți cu precădere în trei zone geografice: Europa Centrală și de Vest, Europa de Est și America de Nord. Numărul secțiilor de votare deschise în afara țării a crescut treptat de la 95 în anul 2014 la 125 în anul 2019.

Alegerile prezidențiale din Republica Moldova ar urma să aibă loc până la sfârșitul

anului curent. Conform declarațiilor președintelui Igor Dodon, scrutinul ar putea fi organizat pe data de 8 noiembrie, peste circa 8 luni de la data publicării acestei analize¹. În acest context, acest document de discuții își propune să examineze cadrul normativ în vigoare și să înainteze o serie de recomandări pentru îmbunătățirea procesului de vot în diasporă, pornind de la problemele identificate în urma ultimelor scrutine electorale, dar și experiența pozitivă a României în organizarea alegerilor prezidențiale în diasporă din noiembrie 2019.

II. CADRUL NORMATIV ÎN VIGOARE

Codul Electoral al Republicii Moldova conține o serie de prevederi ce reglementează desfășurarea campaniei electorale și alegerilor prezidențiale peste hotarele țării. În același timp, Regulamentul cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării prezintă mai multe particularități privind desfășurarea procesului electoral în străinătate:

Organizarea secțiilor de votare. Art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral, menționează că „în cazul alegerilor prezidențiale și parlamentare, dar și a referendumului republican, pe lângă misiunile și oficiile consulare ale Republicii Moldova se organizează una sau mai multe secții de votare pentru alegătorii care se află în străinătate la data alegerilor”. Alineatul (3) al aceluiași articol face referință o listă de criterii de care se ține cont la deschiderea secțiilor de votare în afara țării:

- a) Informațiile obținute de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene de la autoritățile competente ale țărilor de reședință a cetățenilor Republicii

¹ „Care ar putea fi data alegerilor prezidențiale: propunerea lui Igor Dodon”, 26 Decembrie 2019, disponibil la <https://unimedia.info/ro/news/1f9eec1df474b8b8/care-ar->

[putea-fi-data-alegerilor-prezidentiale-propunerea-lui-igor-dodon.html](https://unimedia.info/ro/news/1f9eec1df474b8b8/care-ar-putea-fi-data-alegerilor-prezidentiale-propunerea-lui-igor-dodon.html).

- Moldova privind numărul acestora și locul aflării acestora;
- b) Numărul de alegători care au participat la scrutinul precedent, organizat în circumscripția națională;
 - c) Informațiile obținute în rezultatul înregistrării prealabile a cetățenilor aflați în străinătate²

Constituirea Consiliului electoral de circumscripție. Toate secțiile de votare din străinătate pentru alegerile parlamentare sunt constituite de consilii electorale distincte, iar în cazul alegerilor prezidențiale și a referendumului republican – de către Consiliul electoral al circumscripției electorale municipale Chișinău³.

Subvenționarea din străinătate a campaniei electorale și concurenților electorali. Conform art. 39 și 41 ale Codului Electoral, este interzisă finanțarea din străinătate a concurenților electorali de către entitățile juridice și persoanele fizice ce nu dețin cetățenia Republicii Moldova. Este permisă finanțarea activităților partidelor politice și a campaniei electorale din resursele financiare provenite din activitatea cetățenilor Republicii Moldova atât pe teritoriul acesteia, cât și peste hotare.

Actele de identitate pentru procesul de vot. Art.2, alineatul (13) al Legii nr. 273 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte menționează că pașaportul cetățeanului Republicii Moldova cu termenul de valabilitate expirat poate fi utilizat pentru exercitarea dreptului de vot. Mai mult decât atât, Art. 7 al Regulamentului Comisiei Electorale Centrale cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării a fost modificat prin Hotărârea CEC nr. 2685 din 13 septembrie 2019, menționează că alte documente ce pot fi întrebuințate pentru vot sunt buletinul de

identitate al cetățeanului Republicii Moldova și livretul de militar.

Numărul maxim de buletine de vot per secție de votare. Conform art. 54, alineatul (3) al Codului Electoral, numărul buletinelor de vot alocat pentru secțiile de votare din străinătate se alocă conform numărului estimativ de alegători stabilit în baza informației prezentate de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și a celei acumulate de Comisia Electorală Centrală, dar nu mai mult de 5000 de buletine de vot pentru fiecare secție de votare.

III. PROBLEME IDENTIFICATE ÎN DESFĂȘURAREA PROCESULUI DE VOT ÎN DIASPORĂ

Alegerile prezidențiale (2016). Ultimele alegeri prezidențiale, desfășurate în octombrie – noiembrie 2016, au scos în prim-plan mai multe probleme legate de votul în diasporă. Deși în turul doi al acestor alegeri a fost atestată o rată record de participare în rândul cetățenilor moldoveni stabiliți în diasporă, de circa 138.000 sau aproximativ 20% din rândul celor cu drept de vot, au fost înregistrate mai multe contestări individuale și petiții colective legate de limitarea dreptului la vot.

Perioada procedurii de înregistrare prealabilă pentru cetățenii moldoveni din diasporă a durat peste 4 luni (10 mai – 19 septembrie 2019), fiind înscriși în acest registru circa 3500 de cetățeni. Prin Hotărârea nr. 307 a CEC, a fost decisă crearea a 100 de secții de votare în afara țării, cu cinci mai multe ca la alegerile parlamentare din noiembrie 2014.

Numărul maxim de buletine care au fost tipărite pentru o secție de vot a fost de 3000,

² Codul Electoral al Republicii Moldova, Art. 31, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Codul%20electoral%20\(art.%20113%20din%20legea%20de%20modificare\)\(1\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Codul%20electoral%20(art.%20113%20din%20legea%20de%20modificare)(1).pdf), accesat la 19.02.2020.

³ Regulamentul cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării, disponibil la [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul_votarea_peste%20hotarele%20%C8%9B%C4%83rii%20\(2\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul_votarea_peste%20hotarele%20%C8%9B%C4%83rii%20(2).pdf).

plafon ce a fost atins și depășit în turul doi al alegerilor prezidențiale în 15 secții de vot. În aceste condiții, câteva mii de cetățeni moldoveni nu au avut posibilitatea să-și exercite dreptul constituțional de a alege. În urma gestionării precare a procesului electoral în diasporă de către organele abilitate, au fost depuse peste 1400 de sesizări și contestații la birourile electorale din străinătate și petiții colective cu peste 2500 de semnături. De asemenea, la 20 noiembrie 2016, au fost organizate acțiuni de protest în peste 25 de orașe din lume, fiind contestată, de către cetățenii Republicii Moldova, modalitatea de organizare a alegerilor în diasporă⁴. La data de 21 noiembrie 2016, un grup de avocați, mandatați de către 143 de cetățeni moldoveni din diasporă, au depus două cereri de chemare în judecată contra CEC, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) și Guvernul Republicii Moldova, care au fost respinse de către instanțele din Republica Moldova⁵.

Alegerile parlamentare (2019). Procesul de înregistrarea prealabilă pentru alegerile parlamentare din februarie 2019 a atins un număr record de înscrieri, de peste 24 500 de cetățeni⁶. Majoritatea dintre înregistrările prelabile au parvenit din Europa Occidentală – peste 20 000, America de Nord – peste 2700 și Europa de Est – aproape 1000⁷. Practic, numărul persoanelor înregistrate a crescut cu circa 21 000 față de alegerile prezidențiale din 2016.

⁴ „Sute de moldoveni, 25 de orașe, același mesaj”, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/live-text-foto-video-diaspora-continua-sa-impresioneze-pman-a-ramas-goala/>, accesat la 20 noiembrie 2020.

⁵ „Decizia magistratului Chistol în dosarul Diaspora: Statul nu a încălcat dreptul la vot al votanților din străinătate”, <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/decizia-magistratului-chistol-in-dosarul-diaspora-statul-nu-a-incalcat-dreptul-la-vot-a-moldovenilor-din-strainatate/>, accesat la 20 noiembrie 2020.

⁶ „Număr record al moldovenilor din diasporă, înregistrați pentru alegerile parlamentare”, <https://www.anticoruptie.md/ro/electorala-2016/numar-record-al-moldovenilor-din-diaspora-inregistrati-prealabil-pentru-alegerile-parlamentare>, accesat la 20 noiembrie 2020.

⁷ Idem

Totodată, prin Hotărârea 2109 a CEC, cu privire la organizarea secțiilor de votare din străinătate pentru alegerile parlamentare și referendumul republican consultativ din 24 februarie 2019, a fost aprobată deschiderea a 125 de secții de vot peste hotarele Republicii Moldova, cu 25 mai multe față de alegerile prezidențiale din 2016. Numărul de secții de vot a fost stabilit de către MAEIE și Guvern, chiar dacă CEC planificase resurse bugetare pentru deschiderea a 150 de secții de vot⁸. Numărul maxim al buletinelor de vot pentru o secție de votare a fost suplimentat de 3000 la 5000 de exemplare.

Nota informativă la proiectul Hotărârii Republicii Moldova⁹ cu privire la organizarea secțiilor de votare în străinătate nu conține explicații detaliate și date statistice ce ar putea argumenta necesitatea deschiderii a 125 de secții de vot în orașele/țările incluse în listă, pornind de la prevederile art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral al Republicii Moldova. Acest lucru a fost semnalat și de unul din membrii Comisiei Electorale Centrale, care a menționat că la adoptarea Hotărârii Guvernului nu s-a ținut cont de propunerile și informațiile prezentate de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova din țările de reședință a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot.¹⁰

La alegerile parlamentare din 2019, nu a fost admisă votarea în baza pașaportului expirat sau a buletinului de identitate, reglementare ce a fost abrogată de către Parlament în a

⁸ „CEC a cerut deschiderea a 150 de secții de vot în străinătate. Guvernul însă are ultimul cuvânt”, <https://moldova.europalibera.org/a/cec-a-cerut-deschiderea-a-150-de-sec%C5%A3ii-de-votare-%C3%AE-n-str%C4%83in%C4%83tate-guvernul-are-ultimul-cuv%C3%A2nt/29711180.html>, accesat la 20 noiembrie 2020.

⁹ Hotărârea nr. 30 din 18 ianuarie 2019, Guvernul Republicii Moldova, <https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-organizarea-sectiilor-de-votare-in-strainatate-pentru-alegerile-parlamentare-2751-92236.html>, accesată la 21 noiembrie 2020.

¹⁰ Opinie separată expusă în conformitate cu art. 18 alin (3) din Codul electoral și pct. 25 lit. f din Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112962&lang=ro, accesată la 21 noiembrie 2020.

doua jumătate a anului trecut. Conform datelor prezentate de către Agenția de Servicii Publice, în ianuarie 2019, peste 58 000 de cetățeni ai Republicii Moldova aveau pașapoarte expirate. Din acest considerent, neadmiterea votării în baza pașapoartelor expirate în diasporă a limitat dreptul la vot pentru grupul de cetățeni în cauză.

IV. EXPERIENȚA ROMÂNIEI ÎN MATERIE DE COORDONAREA VOTULUI ÎN DIASPORĂ

După ce s-a confruntat cu probleme importante în coordonarea procesului de vot în diasporă în cadrul alegerilor prezidențiale (2014), parlamentare (2016) și europarlamentare (2019), România a reușit să modifice legislația electorală pentru a spori participarea diasporei la alegeri.

La 3 iulie 2019, Camera Deputaților a adoptat un proiect de lege prin care (1) votul în diasporă a fost permis pe parcursul a trei zile – vineri, sâmbătă și duminică. De asemenea, (2) a fost introdus votul prin corespondență pentru alegerile prezidențiale și (3) adăugat un amendament privind faptul că listele electorale suplimentare din străinătate se completează și în format de hârtie, în cazul în care sistemul electronic întâlnește anumite dificultăți. Adicional la aceste reglementări, a fost mărit semnificativ numărul de secții de votare în diasporă, de la 441 la 835, ceea ce a permis participarea la urne a unui număr record de peste 940 000 de cetățeni români aflați peste hotarele țării¹¹.

Este de menționat și rezultatele semnificative atinse de introducerea votului prin corespondență. În perioada de înregistrare, au fost expediate peste 41 000 de cereri pentru a solicita votul prin corespondență, fiind admise în final circa 36

000 dintre ele. În primul tur de scrutin, și-au exprimat votul prin corespondență peste 25 000 de persoane, iar în turul doi numărul acestora s-a ridicat la circa 17 500 de alegători¹². Pentru procesarea plicurilor cu buletinele de vot, au fost deschise trei secții de votare la nivel național¹³.

Experiența României în gestionarea procesului de vot poate fi utilă pentru Republica Moldova, în special pentru ajustarea legislației electorale și facilitarea votului prin corespondență. Mai mult decât atât, trebuie analizat raportul cost/eficiență în cazul extinderii votului în diasporă pentru o perioadă de cel puțin două zile, prin utilizarea unor instrumente de sondare a diasporei. Ne referim aici la țările unde legislația internă nu permite deschiderea secțiilor de votare decât în perimetrul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare, precum Canada, ceea ce obligă pe unii cetățeni să parcurgă distanțe de câteva sute sau mii de kilometri pentru a-și exercita dreptul la vot.

V. RECOMANDĂRI PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA PROCESULUI DE VOT ÎN DIASPORĂ

Problemele identificate în contextul ultimelor două scrutine electorale necesită a fi soluționate prin ajustarea Codului Electoral și a Regulamentului cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării, pentru a asigura independența deplină a proceselor pre-electorale și electorale de ingerința factorului politic. În acest context, acest document de discuții propune următoarele recomandări spre dezbateri:

1. Introducerea în art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral, al unei prevederi legate de „numărul de sesizări/contestații/petiții

¹¹ "S-a încheiat votul în diasporă. S-au înregistrat peste 944 000 de voturi, de aproape trei ori mai multe decât acum cinci ani", 25 noiembrie 2020, <https://www.libertatea.ro/stiri/prezenta-vot-diaspora-turul-2-prezidentiale-2809403>, accesat la 21 februarie 2020.

¹² Expert-Forum, *Raport de observare al alegerilor prezidențiale 10/24 noiembrie 2019*, https://expertforum.ro/wp-content/uploads/2020/02/Raport_prezidentiale_2019.pdf, accesat la 24 februarie 2020.

¹³ Idem.

depușe de către cetățenii care au participat la scrutinul electoral precedent”. Acest aspect ar permite organelor competente (CEC, MAEIE) să ia în calcul sesizările venite din partea cetățenilor, atunci când decid asupra repartizării geografice a secțiilor de vot. Totodată, în cazul alegerilor prezidențiale, această prevedere ar limita la maxim repetarea experienței negative anterioare din anul 2016.

2. Introducerea în art. 31, alineatul (3) al Codului Electoral, a sintagmei „de același tip”, adițional la „numărul de alegători care au participat la scrutinul precedent”. Această modificare ar permite utilizarea drept punct de referință pentru alegerile din acest an a scrutinului prezidențial din 2016 și nu a celui parlamentar din februarie 2019.

3. Argumentarea în detaliu a Hotărârilor CEC privind constituirea secțiilor de votare în străinătate prin prezentarea informațiilor și datelor statistice care au stat la baza repartizării geografice a secțiilor de vot deschise în afara misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova. Acest lucru ar permite transparentizarea procesului de constituire a secțiilor de vot și ar facilita înțelegerea raționamentelor de ordin tehnic care au stat la baza creării unei noi secții de vot într-un oraș/țară.

4. Constituirea unui Consiliu electoral de circumscripție separat pentru secțiile de votare din străinătate, după modelul alegerilor parlamentare. Prin această modificare, procesul de examinare a sesizărilor venite din partea cetățenilor sau a posibilelor nereguli semnalate de votanți s-ar desfășura mult mai rapid și ar permite rezolvarea în termeni rezonabili a dificultăților întâlnite la urne.

5. Majorarea plafonului maxim de buletine de vot pentru o secție de votare de la 5000 la 6000. Această prevedere ar fi benefică în cazul în care se prelungește cu maxim 2 ore termenul votării la secțiile din străinătate,

conform art. 58, alineatul (7) al Codului Electoral.

6. Revizuirea mecanismului de desemnare a președintelui Biroului Electoral pentru secțiile de votare din străinătate. Revizuirea alineatului (5) al art. 31 al Codului Electoral prin desemnarea acestuia fie din corpul misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare sau din rândul funcționarilor publici din cadrul instituțiilor guvernamentale. Această modificare ar rezolva problema numărului redus de personal din misiunile diplomatice sau oficiilor consulare, ce pot fi desemnați pentru poziția de președinte a Biroului Electoral.

7. Alocarea resurselor financiare suficiente pentru selectarea și pregătirea în avans a unui număr optim de funcționari electorali care vor asigura desfășurarea procesului de vot în străinătate.

8. Intensificarea eforturilor CEC, MAEIE și Biroului pentru relații cu diaspora în procesul de promovare a procedurii de înregistrare prealabilă, inclusiv prin campanii de informare desfășurate cu suportul misiunilor diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova. Facilitarea procesului de pașaportizare a cetățenilor moldoveni din diasporă, prin acțiuni susținute ale misiunilor diplomatice ale MAEIE.

9. Asigurarea condițiilor tehnice pentru introducerea votului prin corespondență în străinătate. În faza inițială, votul prin corespondență ar putea fi introdus în țările unde există misiuni diplomatice și oficii consulare ale Republicii Moldova. Dezvoltarea votului prin corespondență ar crește numărul votanților și reduce costurile acestora, în special în țări precum Canada, Statele Unite ale Americii, Federația Rusă și Germania.

10. Intensificarea eforturilor CEC și instituțiilor de profil și asigurarea suportului tehnic și financiar pentru implementarea votului electronic într-un timp cât mai scurt, pentru a facilita creșterea ratei de participare la vot în cadrul diasporei.