

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr.
din _____ 2024

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege
privind pilotarea votului prin corespondență**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență.

Prim-ministru

Contrasemnează:
Ministrul justiției

Aviz
la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență

Guvernul a examinat proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă nr. 65 din 1 martie 2024 de către un grup de deputați în Parlament și **prezintă poziția consolidată urmare recepționării avizelor instituțiilor implicate.**

Inițiativa legislativă este înaintată în corespundere cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Proiectul de lege are, în principal, ca scop crearea cadrului normativ necesar pentru pilotarea votului prin corespondență în vederea exercitării de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a alege prin metoda alternativă de vot, exercitată în străinătate cu utilizarea serviciilor poștale.

Potrivit susținerilor autorilor, cuprinse în Nota informativă, stabilirea votului prin corespondență, ca modalitate de vot alternativă la votul exprimat în secțiile de votare este o sarcină imperioasă „în contextul necesității de a facilita accesul cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate la exercitarea votului și de a perfecționa modalitățile de organizare a scrutinului în afara țării, având în vedere sporirea numărului de cetățeni aflați peste hotare care participă activ la alegeri”.

În ceea ce privește promovarea acestui proiect de lege, remarcăm că legiuitorul beneficiază de o marjă de apreciere în identificarea și integrarea în sistemul normativ al statului a modalităților de vot care să asigure o participare cât mai ridicată la procesul electoral. Astfel, în vederea asigurării exercitării de către cetățeni fără de impedimente a dreptului de vot consfințit în Constituția Republicii Moldova prin art. 38, precum și a participării echitabile a cetățenilor Republicii Moldova la procesul electoral, în special, a celor stabiliți cu domiciliul în străinătate, legislația statului în materie electorală necesită a fi revizuită/adaptată la realitățile de fapt existente.

Potrivit art. 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, Parlamentul are competența exclusivă să reglementeze prin lege organică sistemul electoral. Constituantul a lăsat în seama legiuitorului ordinar libertatea de a stabili regulile de organizare și de desfășurare a procesului electoral, cu respectarea condițiilor impuse de Constituție. Așadar, în lumina competenței exclusive a legislativului de a reglementa sistemul electoral, exercitate în corespundere cu art. 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, problemele care privesc organizarea procesului electoral reprezintă, în esență, opțiuni politice și de oportunitate.

După cum s-a stabilit în Hotărârea nr. 15/1998 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărârii Parlamentului nr. 1508-XIII din 18 februarie 1998, Curtea Constituțională a subliniat că:

„[...]procedurile electorale, așa cum demonstrează practica internațională și cea națională, sînt reglementate, de regulă, nu în textele constituțiilor, ci pe cale legislativă.[...]”.

Principalele standarde internaționale, care constituie temelia alegerilor din întreaga lume, sunt cele prevăzute de *Declarația universală a drepturilor omului (1948)* și *Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile (1966)*. Pe fundamentul acestor două instrumente pot fi deduse libertățile fundamentale și principiile de bază relevante pentru desfășurarea alegerilor. Mai mult, alegerile trebuie să fie organizate într-un mediu care garantează libertatea de exprimare, asociere, întrunire și circulație, lipsa discriminării și căi de atac efective. În plus, alegerile autentice trebuie să fie universale și să garanteze dreptul egal al oamenilor de a vota și de a candida.

În conformitate cu art. 2 alin. (1) din Constituție suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care e exercitată în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Una din formele principale de exercitare de către popor a suveranității naționale este, potrivit art. 38 din Constituție, participarea la alegeri, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Urmare celor expuse infra, și a avizelor recepționate de la entitățile vizate, Guvernul **comunică susținerea proiectului de lege** cu următoarele comentarii și propuneri de îmbunătățire.

La art. 1 alin. (4):

Ar fi necesar de exclus noțiunile „*verificare digitală a identității alegătorului*” și „*verificare umană a identității alegătorului*”, întrucât la art. 2 din Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, este definită noțiunea de „*identificare electronică*” care, în contextul legii respective, include, dar nu se rezumă, la acțiunea de verificare a identității.

Se propune a fi introdusă noțiunea „*identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale*”, care corespunde terminologiei utilizate în unele acte juridice ale Uniunii Europene, pe care le considerăm relevante, cu toate că nu în special domeniul reglementării proceselor electorale, ci în contextul serviciilor financiare, prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului, precum și în domeniul serviciilor digitale, spre exemplu Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului (cunoscută sub numele de a patra Directivă anti-spălare a banilor sau AMLD4) și ulterioarele actualizări prin Directiva (UE) 2018/843 (AMLD5), ce extind cerințele privind diligența datorată a clienților, inclusiv utilizarea mijloacelor digitale pentru identificarea și verificarea identității clienților.

Astfel, noțiunea „*identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale*” va avea următorul cuprins:

„*identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale* - proces de identificare și de verificare a identității alegătorului în baza actelor de identitate prezentate, a măsurătorilor semnalmentelor biometrice faciale, a comparării de

imagini și a informațiilor comunicate de persoana fizică și/sau preluate din surse de date externe, utilizând mijloace digitale. Identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale poate fi realizată prin mijloace de verificare automatizate, fără operator uman, sau prin mijloace de verificare cu operator uman;”.

Pe tot parcursul textului proiectului, noțiunile „*verificare digitală a identității alegătorului*” și „*verificare umană a identității alegătorului*” urmează a fi substituite cu noțiunea „*identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale*”.

Art. 3 din proiect se propune a fi completat după a doua propoziție cu o propoziție cu următorul cuprins: „Nerespectarea caracterului secret al votului, divulgarea opțiunii de vot exprimate prin corespondență către alte persoane sau transmiterea buletinului de vot unei persoane terțe se sancționează în conformitate cu legislația.”.

Drept urmare, deoarece autorul nu a prevăzut în proiectul supus avizării răspunderea pentru alegătorul care nu respectă obligativitatea de a păstra secretul votului, modificările corespunzătoare care ar stabili răspunderea în cauză urmează a fi promovate concomitent cu proiectul legii examinate.

Atragem atenția că, în prezent, fotografierea ori expunerea publică a buletinului de vot completat sau scoaterea neautorizată a buletinului înmânat pentru votare din localul secției de votare se sancționează conform art. 49 alin. (4) din Codul contravențional.

Art. 6 din proiect urmează să reglementeze expres dacă persoana care nu a atins vârsta de 18 ani, dar o va atinge în ziua alegerilor (art. 14 din Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022), poate sau nu solicita buletinul de vot și înregistra pentru exercitarea votului, cu ulterioara includere în lista electorală ce se va întocmi în acest sens, conform art. 18 și 19 din proiectul de lege.

În privința normei preconizate la art. 7, ce stabilește că „Pilotarea votului prin corespondență va avea loc în următorul scrutin național după intrarea în vigoare a prezentei legi, în Statele Unite ale Americii și Canada”, remarcăm faptul că reieșind din specificul unei proceduri de pilotare, care presupune în sine o testare a modului de implementare a unor mecanisme de lucru noi într-un cadru limitat (fie prin prisma subiecților asupra cărora acesta se testează, fie prin prisma teritoriului unde are loc testarea dată), înțelegem că pilotarea votului prin corespondență la fel nu poate fi realizată la scară largă, cu implicarea unui număr mare de state străine în care acest mecanism nou va fi testat.

În acest sens, s-a luat act și de argumentele expuse de autorii inițiativei legislative în cuprinsul notei informative care au impus recurgerea, în faza inițială, la o pilotare a soluției votului prin corespondență (*procesul de pilotare, ca o parte esențială a introducerii unei noi metode de votare, va permite identificarea oricăror provocări suplimentare, precum și tratarea acestora, în contextul în care, după cum indică chiar autorii inițiativei, există experiențe diferite în statele care au implementat această metodă de votare, depistându-se și anumite lipsuri atât în cadrul legislației acestor state, cât și în procesul de implementare al acesteia; riscul dat urmând a fi atenuat anume prin recurgerea, inițial, la o pilotare a acestei soluții*) și considerăm această argumentare a fi una pertinentă.

Cu toate acestea, pentru a se evita apariția unor interpretări speculative la subiectul dat, care ar invoca o abordare „părtinitoare” a cetățenilor Republicii

Moldova ce se află pe teritoriul altor state și instituirea unor tratamente diferențiate (ținând cont și de considerentul obiectiv al existenței unei diaspore considerabile a cetățenilor noștri, ce este repartizată neuniform pe teritoriul unui număr mare de state străine), considerăm că ar fi oportun, în măsura în care aceasta este posibil, de a se realiza o completare a notei informative aferente proiectului de lege cu explicațiile/argumentele care au dus anume la identificarea Statelor Unite ale Americii și a Canadei în calitate de state-țintă a procesului de pilotare a votului prin corespondență.

De asemenea, se va asigura că soluția privind „*pilotarea votului prin corespondență va avea loc în următorul scrutin național după intrarea în vigoare a prezentei legi, în Statele Unite ale Americii și Canada*”, respectă caracterele votului prevăzute la art. 38 alin. (1) și art. 78 alin. (1) din Constituție, precum și art. 25 al Pactului internațional nr. 31/1966 cu privire la drepturile civile și politice.

Totodată, la art. 7, apreciem că prin utilizarea cuvintelor „în Statele Unite ale Americii și Canada”, norma nu corespunde rigorilor de claritate și previzibilitate, consfințite în art. 23 alin. (2) din Constituție. Având în vedere obiectul de reglementare al proiectului de lege, la art. 7 este necesar să se prevadă că prevederile prezentei legi se vor aplica cetățenilor Republicii Moldova aflați pe teritoriul Statelor Unite ale Americii și Canadei.

În scopul evitării dublajului legislativ, la art. 10 lit. b) se recomandă a fi exclusă, deoarece art. 25 lit. g) din Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022 este prevăzută competența Comisiei Electorale Centrale de ținere și gestionare a Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, precum și de aprobare a actelor normative privind funcționarea subsistemelor informative, părți integrante ale acestuia.

Art. 12 alin. (3) lit. a) din proiect excedează competențele funcționale ale Ministerului Afacerilor Externe (MAE) întrucât, potrivit Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 137/2006, Comisia Electorală Centrală (CEC) este organul de stat constituit pentru organizarea și desfășurarea alegerilor, iar competențele MAE se regăsesc în art. 39 din Codul electoral nr. 325/2022.

În ceea ce privește normele de la art. 12 și 14, pentru a asigura corelarea cu prevederea art. 244 alin. (4) din Codul electoral, se propune modificarea titlului în sensul precizării că se aplică în cazul procedurii de pilotare.

La art. 13 lit. e), textul „asigură implementarea verificării digitale sau după caz, verificării umane a identității alegătorilor, care s-au înregistrat prealabil pentru exercitarea votului prin corespondență” se recomandă a fi substituit cu textul „asigură implementarea procedurii de identificare a alegătorului de la distanță prin mijloace digitale pentru alegătorii care solicită înregistrarea pentru exercitarea votului prin corespondență”.

Referitor la art. 14:

La alin. (1) după sintagma „Constituirea secțiilor de votare indicate” urmează a fi introdusă sintagma „se stabilește de către Comisia Electorală Centrală și”. Modificarea dată se impune în vederea racordării cu prevederile art. 39 alin. (4) din Codul electoral nr. 325/2022.

Alin. (2) nu reglementează cum vor fi arondate adresele votanților la birourile

electorale ale secțiilor de votare (BESV) pentru votarea prin corespondență, dacă numărul solicitanților va depăși 2500 de înregistrări prealabile, sau dacă înregistrările se vor dispersa pe zone mici sub plafonul minim stabilit. Totodată, lipsește descrierea procesului de operaționalizare a secțiilor de votare în condițiile încare nu există spații special amenajate pentru activitatea birourilor electorale pe perioada managementului de corespondență.

La alin. (3) cuvintele „de regulă” necesită a fi substituite cu cuvântul „obligatoriu”, deoarece BESV create pentru votarea prin corespondență prin definiția lor urmează să aibă o activitate zilnică a „biroului ușilor deschise”, spre deosebire de BESV prevăzute de art. 39 al Codului electoral. În acest context, sediile misiunilor diplomatice și oficiilor consulare (MDOC) sunt cele mai optime pentru organizarea BESV în cauză, deoarece acestea se află în proprietatea/posesia Republicii Moldova, iar dacă se va opta pentru închirierea acestora (în afara sediilor MDOC), cheltuielile pentru organizarea și desfășurarea alegerilor prin corespondență vor crește exponențial, or, identificarea unor spații pentru închiriere pe perioade mai mari poate crea dificultăți considerabile.

Suplimentar, se menționează că necesitatea de a deschide secțiile de votare pentru exercitarea votului prin corespondență în incinta MDOC rezultă din imperativul de a păstra securitatea plicurilor livrate și recepționate până la termenul limită indicat (aproximativ 3 săptămâni), deoarece, dincolo de eforturile financiare și organizatorice sporite, se va pune în sarcina birourilor electorale respective asigurarea securității procesului de votare (inclusiv, păstrarea intactă a buletinelor devot, a urnelor sigilate și intangibile etc.), în condițiile în care statul acreditar/primitor, în majoritatea absolută a cazurilor, pune la dispoziția părții moldovenești doar bunul imobil/sediul secției de votare, fără safeuri, camere de luat vederi, conexiune la internet sau alt inventar, dar și care nu este securizat permanent de serviciile de pază/poliție, ceea ce este asigurat de către autoritățile naționale la scrutinele electorale din țară. Mai mult ca atât, în contextul cooperării cu autoritățile altor state pentru obținerea sediilor destinate organizării alegerilor cu titlu gratuit va fi și mai dificil de a identifica spații cu disponibilitate pe o perioadă mai îndelungată.

Se consideră oportună coroborarea prevederilor art. 14 alin. (6) din proiectul de lege cu art. 39 alin. (6) lit. a) din Codul electoral, potrivit cărora „2 membri se propun de către Ministerul Afacerilor Externe. Aceștia exercită din oficiu funcțiile de președinte și secretar al biroului electoral respectiv”.

Cu referire la art. 15:

La alin. (1) deși sunt prevăzute atribuții suplimentare ale BESV, se atestă lipsa prevederilor privind tehnicile prin care va fi asigurată păstrarea și asigurarea securității buletinelor de vot recepționate în toată perioada până la termenul limită stabilit.

La alin. (2) nu se stabilește expres cercul și statutul persoanelor autorizate, precum și nu se determină modalitatea de autorizare a persoanelor care pot asista la operațiunile efectuate de birourile electorale.

La art. 16:

La alin. (3), după cuvântul „Devizul” se va completa cu cuvântul „estimativ”.

Alin. (4) și (5) se consideră a fi inutile și se propun a fi excluse, în contextul

normei prevăzute la alin. (1) al aceluiași articol și prevederilor Legii nr. 181/2014 care reglementează procesul de elaborare, aprobare și administrare a bugetului de stat.

Art. 17 se propune a fi exclus, având în vedere că subsistemul este parte integrantă a Registrul de stat al alegătorilor.

Reglementările prevăzute la art. 18 alin. (6) lit. b) din proiect se consideră imposibil a fi implementate, întrucât CEC nu are capacitatea tehnică de a identifica dacă o adresă poștală este activă sau inexistentă, respectiv, păstrarea acestui temei de refuz va duce la contestări din partea potențialilor alegători/concurenți electorali.

Art. 18 alin. (7) după cuvintele „alegătorul este exclus din lista electorală pentru votul prin corespondență și inclus în lista electorală de bază”, se propune a fi completat cu cuvintele „sau suplimentară la prezentarea în secția de votare”, pentru că, în secțiile de votare constituite peste hotare sunt transmise doar liste suplimentare.

Cu referire la art. 19 alin. (3) din proiect, care prevede verificarea listelor electorale pentru exercitarea votului prin corespondență, se propune a fi descris mecanismul asigurării verificării acesteia de către alegători, mai exact unde vor fi plasate aceste liste pentru verificare și care ar fi perioada de verificare. În context, introducerea alternativei de vot are drept scop scutirea cetățeanului de a parcurge distanțe mari până la secțiile de votare, iar proiectul de lege nu-i oferă alegătorului posibilitatea verificării listei menționate de la distanță.

Suplimentar, se menționează că nu este clară necesitatea listelor electorale la o distanță de 2 zile de alegeri, în condițiile în care alegătorii sunt validați în registrele electronice pentru votarea prin corespondență cu 20 de zile înainte de alegeri.

Se recomandă racordarea art. 21 alin. (3) și (4), referitoare la imprimarea simplă (la imprimantă) a buletinului de vot (turului II), cu norma de la art. 74 din Codul electoral (valabil și pentru art. 34 al proiectului de lege).

De asemenea, termenul „de cel târziu 21 de zile”, prevăzut la art. 22 alin. (1), este unul care creează premise pentru apariția riscurilor de tergiversare a procesului de livrare a plicurilor în adresa alegătorilor înregistrați pentru votul prin corespondență.

Dacă din varii motive obiective, tipărirea buletinelor de vot prin corespondență va fi cu 21 zile înaintea alegerilor, persistă riscul ca acestea să ajungă în misiunile diplomatice sau oficiile consulare cu 15-16 zile până la data sufragiului. Aici trebuie să se ia în calcul durata de 4-5 zile pentru livrarea poștei diplomatice cu rechizitoriul electoral în adresa misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare (mențiune aplicabilă și pentru art. 23 din proiectul de lege).

În condițiile în care art. 74 alin. (4) din Codul electoral prevede accesul la buletinele de vot doar de către Președintele BESV, însoțit de cel puțin 2 membri ai BESV, nu este clară procedura de recepționare și stocare a plicurilor cu buletine de vot recepționate de la cetățeni după exercitarea dreptului la vot.

Cu referire la art. 26, se recomandă completarea acestuia cu litera „h)” care să reglementeze procedura de utilizare/păstrare a plicurilor care nu au ajuns la alegător din motive obiective (lipsă destinatar, adresă greșită ș.a.) și, respectiv, au fost returnate secțiilor de votare fără a fi utilizate (exemplu: mențiune în SIAS „ALEGERI”). Această reglementare ar veni să combată posibilele învinuiri, care

pot fi aduse membrilor BESV de către un alegător sau grup de alegători/concurenți electorali, precum că le-ar fi fost împiedicată exercitarea liberă a dreptului electoral.

Cu referire la art. 27 alin. (4) se atrage atenția asupra faptului că acesta nu explică modalitatea de menționare în procesul-verbal al BESV pentru votul prin corespondență, luând în considerare faptul că, pe de o parte, birourile electorale ar presupune echipe separate pentru votul *in personam* și votul prin corespondență, iar pe de altă parte, la art. 29 alin. (2) din proiect se stabilește că exprimarea votului la o secție de votare se menționează în listele electorale (și nu în procesul-verbal).

La art. 28:

În alin. (1) cuvintele „ora locală a țării gazdă” se recomandă a fi substituite cu textul „ora locală din regiunea/statul/provincia unde activează birourile electorale ale secțiilor de votare”, deoarece în SUA și Canada sunt mai multe fusuri orare (standard UTC);

La alin. (2), pentru precizarea aspectelor tehnice, se consideră oportună stabilirea unui termen limită pentru notificarea persoanelor, spre exemplu până vineri înaintea alegerilor. Propunerea survine în vederea acordării unui termen rezonabil pentru alegători în vederea deplasării fizice la secțiile de votare. Tot aici menționăm că, potrivit art. 28 alin. (1), BESV introduc în ziua de joi, înainte de ziua alegerilor, informațiile privind plicurile exterioare recepționate. În aceeași ordine de idei, în proiectul actului normativ nu se menționează în baza cărei informații de pe plicurile exterioare vor fi identificați alegătorii, respectându-se astfel prevederile Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Art. 36 alin. (3) propunem a fi exclus, deoarece ar fi în dezacord cu norma art. 16 alin. (1) din proiect.

Totodată, se constată că în proiectul de lege nu sunt suficiente reglementări, ce sunt indispensabile scrutinului:

1) descrierea integrală a procesului de verificare a identității persoanelor înregistrate pentru votarea prin corespondență;

2) reglementarea procesului de sesizare/contestare a acțiunilor BESV și/sau a participanților autorizați la scrutin;

3) identificarea și instruirea personalului necesar pentru a gestiona cca 3-4 săptămâni cât va dura perioada de vot, ținând cont de condițiile diferite de organizare a alegerilor în străinătate și lipsa posibilității de degrevare din funcțiile deținute în străinătate (cu păstrarea locului de muncă, și respectiv a salariului) în comparație cu procedura de scrutin organizată pe teritoriul Republicii Moldova;

4) prevenirea riscului de fraudă, și evidențierea măsurilor de împiedicare a influențării votului, riscuri de securitate etc.

Totodată, se va ține cont de calculele prezentate de Comisia Electorală Centrală, atașate la prezentul Aviz și necesitatea asigurării resurselor necesare procesului electoral în contextul implicării complexe a personalului Ministerului Afacerilor Externe și a misiunilor diplomatice.