

Aprobat în ședința Guvernului din __2025
Decizie protocolară nr. __/2025

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea Codului electoral
al Republicii Moldova nr. 325/2022

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Codului electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 102 din 28.03.2025) de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, și comunică următoarele.

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

Prin conținutul său normativ, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice.

I. Prevederi și obiective ale proiectului

În contextul Notei de fundamentare, scopul proiectului îl constituie „asigurarea echității și transparenței procesului electoral, prin reglementarea clară a votului cetățenilor Republicii Moldova aflați în afara țării”.

Astfel, la Codul electoral sunt preconizate norme care prevăd, în principal: instituirea obligației cetățenilor Republicii Moldova care doresc să voteze în afara teritoriului național privind înregistrarea în evidențele consulare ale misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova în statele de reședință, având drept scop verificarea statutului legal al cetățeanului în statul respectiv și confirmarea reședinței permanente sau temporare (art. 39 alin. (10 și (11));

efectuarea votării în baza pașaportului cetățeanului Republicii Moldova valabil (art. 78 alin. (6) lit. c));

separarea contabilizării/numărării voturilor exprimate în afara teritoriului Republicii Moldova într-un raport distinct de către Comisia Electorală Centrală și luarea acestora în considerare într-o proporție determinată de participarea alegătorilor din țară, în baza unui coeficient stabilit de Comisia Electorală Centrală și aprobat de Parlament (art. 86 alin. (4) și (5));

stabilirea principiilor privind dreptul de vot al cetățenilor aflați în afara țării conform echilibrului între drepturile diasporei și prioritatea interesului cetățenilor rezidenți, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (art. 86¹).

II. Observații asupra proiectului

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 civile și politice* (1966).

Astfel, în conformitate cu art. 21 din *Declarația universală a drepturilor omului*, „**Voința poporului** trebuie să constituie baza puterii de stat; această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care să aibă loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal și exprimat prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.”.

Art. 25 din *Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile* dispune ca „**Orice cetățean** are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”.

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 *Constituția Republicii Moldova* 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.

Cu privire la **punctul 1** din proiect, vizând dispozițiile art. 39 alin. (10) și (11) din Codul electoral, potrivit cărora doar cetățenii Republicii Moldova înregistrați în evidențele consulare ale misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova din statul de reședință vor fi incluși în listele electorale pentru votul în afara țării, însoțită de precizarea că înregistrarea are scopul de a verifica statutul legal și reședința cetățeanului în statul respectiv, considerăm că aceste prevederi sunt restrictive și lipsite de o justificare juridică adecvată.

Astfel, în speța privind instituirea unei condiții suplimentare pentru cetățenii Republicii Moldova din afara țării, care presupune înregistrarea în evidențele consulare cu scopul de a verifica statutul legal al cetățeanului în statul respectiv, nu justifică excluderea de drept a cetățenilor neînregistrați din listele electorale, întrucât dreptul de vot aparține cetățenilor **în virtutea cetățeniei**, nu în funcție de reședința într-un stat

străin. Această condiționare introduce o limitare artificială și excesivă a exercițiului dreptului de vot, afectând negativ dreptul alegătorilor care se află temporar peste hotarele țării, pentru o perioadă determinată de timp, care coincide cu ziua desfășurării alegerilor sau a celor care, din diverse motive nu se vor înregistra.

Prin urmare, restricționarea accesului la vot pe baza unei proceduri administrative prealabile reprezintă o măsură disproporționată, care periclitează principiul universalității votului, riscând să excludă arbitrar cetățenii care îndeplinesc condițiile legale pentru a vota, pe baza unei formalități administrative, precum înregistrarea consulară, ce nu are legătură directă cu dreptul lor constituțional de a vota.

Așadar, intenția de a impune înregistrarea obligatorie a cetățenilor din afara țării în evidențele consulare pentru a putea vota constituie o barieră discriminatorie, întrucât persoane aflate în situații similare ar fi excluse de la exercitarea dreptului de vot pe baza unei formalități administrative nelegate de exercitarea efectivă a dreptului electoral.

Referitor la **punctul 2** din proiect, privind modificarea art.78 alin. (6) lit. c) din cod, prin eliminarea posibilității de a vota în baza unui pașaport al cetățeanului Republicii Moldova cu termen de valabilitate expirat, considerăm că această măsură creează un impediment de ordin administrativ excesiv, restricționând nejustificat accesul cetățenilor aflați în afara teritoriului național la exercitarea dreptului de vot. În acest sens, menționăm că un pașaport expirat nu anulează calitatea de cetățean, iar permiterea votului pe baza acestuia reprezintă o măsură rațională și benefică, esențială pentru garantarea participării cetățenilor la alegeri, fără a pune obstacole inutile. În condițiile în care identitatea și cetățenia persoanei pot fi stabilite fără echivoc prin documentul prezentat, excluderea de la vot a acestor cetățeni doar pe motivul expirării pașaportului ar echivala cu o restrângere nejustificată și nerezonabilă a unui drept fundamental.

Astfel, apreciem că măsura propusă ridică rezerve din punct de vedere juridic și logic în raport cu scopul urmărit, existând riscul de a limita nejustificat excluderea unor cetățeni din procesul electoral, subminând esența principiilor universalității, accesibilității și nediscriminării în exercitarea dreptului electoral.

În ceea ce privește **punctul 3** din proiect, care are în vedere dispozițiile alin. (4) și (5) ce vin să completeze art. 86 din cod, potrivit cărora voturile exprimate în afara teritoriului Republicii Moldova să fie numărate separat și luate în considerare într-o proporție determinată de participarea alegătorilor din țară, în baza unui coeficient stabilit de Comisia Electorală Centrală și aprobat de Parlament, nu ar putea fi acceptate din punct de vedere juridic și constituțional, deoarece sunt contrare principiilor democratice ale dreptului electoral, care impun respectarea drepturilor politice ale tuturor cetățenilor în mod egal.

Orice vot exprimat de un cetățean al Republicii Moldova are aceeași valoare, aceeași forță juridică și același efect democratic, indiferent de locul din care este exercitat. Aplicarea unui coeficient în procesul de valorificare a voturilor exprimate peste hotare ar introduce, în mod arbitrar, o ierarhizare a votului, creând un dezechilibru artificial între alegătorii din interiorul țării și cei aflați peste hotare în funcție de locul de

reședință. Or, este de precizat că prin introducerea unei pondere variabile, votul diasporei este golit de conținut democratic și devine o expresie formală, lipsită de efect juridic real, deoarece ponderea voturilor nu mai este stabilită direct de participarea alegătorilor, ci printr-un coeficient decis discreționar de autorități.

Prin urmare, se atrage atenția că un astfel de mecanism bazat pe criteriul geografic este discriminatoriu și încalcă principiul egalității votului (un om-un vot), garantat de art. 38 din Constituție și de standardele internaționale în materie electorală, inclusiv *Codul bunelor practici în materie electorală: Linii directoare și raport explicativ*, adoptate în cadrul celei de-a 52 sesiuni (18-19 octombrie 2002). Acesta subminează atât caracterul universal și egal al sufragiului, cât și încrederea în corectitudinea procesului electoral, afectând integritatea principiului reprezentativității.

Cu privire la **punctul 4** din proiect, în partea ce ține de art. 86¹, care vizează reglementarea dreptului de vot al cetățenilor din diasporă prin invocarea unui echilibru între drepturile acestora și interesele cetățenilor rezidenți, raportat la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în special cauza *Sitaropoulos și Giakoumopoulos împotriva Greciei*), redactarea acestuia nu se justifică, deoarece contravine regulilor tehnicii legislative prin formulări generale, cu caracter declarativ, care nu au o aplicabilitate normativă directă. Or, se constată faptul că, în forma propusă, textul articolului se rezumă la invocarea abstractă a unor principii vagi sau interpretări jurisprudențiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului cu aplicabilitate contextuală, ceea ce nu este adecvată și conformă normelor tehnicii legislative. În acest caz, atragem atenția că o asemenea trimitere, fără transpunerea expresă a elementelor relevante în termeni normativi clari și aplicabili în contextul intern, este improprie unei legi.

Totodată, subliniem că soluția legislativă care pornește de la cauza *Sitaropoulos și Giakoumopoulos împotriva Greciei*) depășește în mod nejustificat cadrul și concluziile reale ale acesteia. Astfel, precizăm că hotărârea în cauză nu instituie o obligație a statului de a organiza alegeri în afara teritoriului național, ci dimpotrivă confirmă marja de apreciere de care acesta beneficiază în reglementarea dreptului de vot al cetățenilor din diasporă. În aceste condiții, utilizarea respectivei jurisprudențe ca fundament normativ pentru introducerea unei prevederi legale cu valoare de principiu nu este justificată, întrucât reflectă o interpretare eronată a conținutului și semnificației reale a hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului. Mai mult, prin textul propus se invocă un principiu larg, formulat într-un mod ambiguu care poate varia semnificativ în funcție de circumstanțele politice și juridice specifice fiecărui stat. O asemenea formulare, lipsită de precizie și de delimitări normative clare, riscă să genereze interpretări divergente și aplicabilitate inconsistentă, ceea ce contravine cerințelor de claritate, predictibilitate și accesibilitate specifice normelor juridice.

Conform celor prezentate, menționăm că proiectul de lege, în forma propusă, deviază de la principiile constituționale și standardele internaționale în domeniul electoral. Conținutul acestuia include, în mare parte, prevederi care compromit calitatea reglementării, caracterizându-se prin norme vagi, condiții restrictive și ierarhizări

artificiale ce afectează cetățenii Republicii Moldova în exercitarea dreptului lor electoral. Aceste elemente generează riscuri de aplicare arbitrară, ceea ce poate duce la o restrângere nejustificată a dreptului de vot, periclitând astfel principiile fundamentale ale universalității, egalității și libertății acestui drept.

Printre altele, semnalăm o inadvertență de ordin formal, în sensul că Nota de fundamentare anexată la proiectul legii poartă titlul altei inițiative legislative, ceea ce denotă lipsă de rigoare în redactarea și prezentarea documentelor aferente proiectului și din care cauză poate genera confuzii privind obiectul real al proiectului.

Reieșind din considerentele prezentate în aviz, Guvernul nu susține inițiativa legislativă pentru modificarea Codului electoral nr. 325/2022.