

OPINIA Asociației Promo-LEX asupra proiectului Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

OPINIA Asociației Promo-LEX

asupra proiectului Hotărârii Parlamentului Republicii
Moldova nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor
alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală

Nr. 109 din 15 martie 2021

Expediat prin poștă electronică

**Comisiei juridice, numiri și imunități
Parlamentul Republicii Moldova**

Autorilor proiectului
deputaților în Parlamentul Republicii Moldova:
Munteanu Igor, Slusari Alexandru, Grigoriu Inga, Macari Stela

Copie: Dlui Dorin CIMIL
Președinte al Comisiei Electorale Centrale
Membrilor Comisiei Electorale Centrale

OPINIA
Asociației Promo-LEX

**asupra proiectului Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova
nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor
alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală**

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova și prin intermediul Opiniei de față își expune constatările, concluziile și recomandările pe subiectul dat.

De principiu, Asociația Promo-LEX susține și apreciază intenția de acordare a împuternicirilor suplimentare Comisiei Electorale Centrale pentru testarea metodelor alternative de vot, iar ulterior implementarea acestora.

Totodată, pe marginea proiectului Hotărârii Parlamentului nr. 6 din 01.03.2021, considerăm că următoarele aspecte necesită a fi examinate în mod suplimentar:

1) Privind categoria și ierarhia Actului normativ prin care Parlamentul acordă împuterniciri Comisiei Electorale

Centrale de a testa metodele alternative de vot.

Conform art. 74 din Constituția RM hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți, iar legile organice cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi. Totodată potrivit art. 12 din Legea privind actele normative, hotărârea Parlamentului cu caracter normativ este un act adoptat pentru:

- a. organizarea activității interne a Parlamentului și a structurilor ce intră în componența acestuia;
- b. aprobarea sau modificarea structurii organelor și instituțiilor create de către Parlament, precum și pentru organizarea activității acestora;
- c. reglementarea altor domenii care nu necesită adoptare de legi.**

Dacă pentru implementarea metodelor alternative de vot, nu ar fi necesară derogarea de la prevederile Codului electoral, hotărârea parlamentului ar fi tipul de act potrivit și suficient prin care s-ar acorda atribuții Comisiei Electorale Centrale de testare a metodelor alternative de vot.

Însă în condițiile în care Codul electoral prevede locul exercitării dreptului de vot (art. 9), modul de organizare a votării (art. 57), efectuarea votării (art. 58), procedura de completare a buletinului de vot (art. 59), considerăm că o normă derogatorie de la prevederile respective trebuie să fie instituită în Codul electoral. Aceasta ar trebui să prevadă derogarea cel puțin de la normele indicate, doar în perioada și cu scopul testării metodelor alternative de vot.

Evidențiem că o normă derogatorie de la o lege trebuie să fie instituită printr-o lege cel puțin de același nivel. Articolul 5 alin. (4) din Legea cu privire la actele normative prevede că în caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, **care se conțin în acte normative de același nivel**, se aplică norma derogatorie. Altfel, o normă

derogatorie aprobată prin Hotărârea Parlamentului nu ar putea fi aplicată dacă norma de la care se derogă este instituită în legea organică.

În plus, dacă CEC va fi împuternicit să testeze spre exemplu, votarea în mai multe zile în cadrul unui scrutin, ar urma să fie prevăzută și derogarea de la art. 8 Cod electoral care prevede că alegerile au loc într-o singură zi, de duminică și de la art. 55 Cod electoral care prevede timpul și locul votării.

În aceeași ordine de idei, la art. 5 din proiect este prevăzută norma care prevede că pot fi exceptate hotărârile elaborate și aprobate de către Comisia Electorală Centrală de la cerințele obligatorii stabilite de Legea 239/2008 și Legea nr. 100/2017, ambele legi fiind organice.

În concluzie, Asociația Promo-LEX susține și apreciază aprobarea unui act normativ pentru testarea metodelor alternative de vot, totuși este de părere că pentru a putea fi aplicate anumite derogări, este necesară aprobarea unei legi organice care vor conține aceste norme derogatorii.

2) Cu privire la conținutul proiectului Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală

a. Precizări terminologice privind Metodele alternative de vot. Considerăm că sintagma „metode alternative de vot” necesită a fi definită mai explicit. De exemplu, pot apărea anumite dubii cu privire la calificarea de la art. 1 din proiectul hotărârii a „votării în mai multe zile în cadrul unui scrutin” ca metodă alternativă de vot. Or, procesului în cauză poate fi atribuit, inclusiv, sensul de extindere a perioadei de votare, și nu neapărat a unui mecanism alternativ de vot.

În acest sens, Asociația Promo-LEX propune revizuirea art. 1 în vederea clarificării explicite a conținutului terminologic și a categoriilor de „metode alternative de vot”.

b. Necesitatea limitării în timp a testării metodelor alternative de vot. Articolul 2 din proiectul hotărârii prevede că după stabilirea eficienței metodelor alternative de vot, acestea pot fi testate și în cadrul altor tipuri de scrutin. Totodată art. 8 din proiect prevede că după efectuarea testării, CEC va întocmi un raport și după caz va înainta propuneri de operare a unor modificări în legislația electorală aferentă metodelor alternative de vot.

Prin urmare conchidem ca ar trebui să existe câteva etape:

1. Testarea metodelor alternative de vot în cadrul alegerilor locale noi și referendumurilor de orice tip.
2. Stabilirea eficienței metodelor utilizate
3. După caz, testarea metodelor alternative de vot în cadrul altor tipuri de scrutin (alegeri locale generale, alegeri parlamentare, alegeri prezidențiale).
4. Înaintarea propunerilor de operare a modificărilor în legislația electorală.

Luând în considerare cele menționate, considerăm că trebuie să fie specificat expres perioada maximă în care va avea loc testarea, cine și cum stabilește eficiența metodelor utilizate și perioada în care metodele testate vor fi puse în aplicare ca regulă generală. Aceasta ar asigura previzibilitatea procesului electoral, dar și ar duce la evitarea cazurilor de prelungire neîntemeiată a perioadei de testare, cu obligarea introducerii modificărilor corespunzătoare în cadrul normativ. De exemplu, ar putea fi reglementat că testarea se efectuează cel mult pe parcursul scrutinelor organizate în 2 ani consecutivi/ până la 31.12.2022.

Respectiv, Asociația Promo-LEX recomandă modificarea art. 2 și 8 ale proiectul cu scopul de a asigura previzibilitatea

procesului electoral prin limitarea în timp a etapelor testării metodelor alternative de vot.

c. Clarificarea modului de contestare a actelor CEC care urmează să reglementeze testarea metodelor alternative de vot. La art. 6 din proiect este prevăzut că actele CEC se contestă în termen de 3 zile, la Curtea de Apel Chișinău, fără respectarea procedurii prealabile, fiind aplicabile termenii și condițiile stabilite de Capitolul 12 ale Codului electoral. Menționăm că prevederile Codului Electoral în materie de examinare și soluționare a litigiilor nu a fost ajustate la prevederile Codului administrativ, iar instanțele de judecată aplică cu preponderență prevederile ultimului.

În plus conform Codului electoral, în calitate de subiecți cu drept de contestare, conform Codului electoral sunt concurenții electorali și alegătorii. Astfel, în aceste circumstanțe acțiunea de contestare a actelor respective a CEC, ar putea să fie declarată inadmisibilă, deoarece până la înregistrarea concurentului electoral, acesta nu se poate adresa instanței de judecată, iar alegătorii nu ar putea să demonstreze dreptul său vătămat.

Astfel, Promo-LEX recomandă modificarea art. 6 din proiect în vederea ajustării procedurii de contestare a actelor CEC conform prevederilor Codului Administrativ.

d. Existența incertitudinilor cu privire la gradul de acoperire financiară a cheltuielilor CEC în procesul de testare a metodelor alternative de vot

Proiectul Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 6 din 01.03.2021 cu privire la testarea metodelor alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală nu conține prevederi ce ar reglementa sursa și modul de acoperire financiară a procedurilor de testare ce urmează a fi îndeplinite de autoritatea electorală. În același timp, în Nota Informativă

la proiect este specificat, la secțiunea Fundamentarea economico-financiară, că aprobarea și implementarea proiectului de hotărâre nu implică cheltuieli bugetare suplimentare.

În context, atragem atenția asupra existenței unor dubii rezonabile privind gratuitatea implementării unor mecanisme noi/alternative de vot. Chiar și în cazul unui regim de testare aplicat eventualelor alegeri locale noi, menționat în proiectul de Hotărâre, cheltuielile financiare sunt indispensabile. De exemplu, implementarea votului prin corespondență la alegerile Senatului și a Camerei Deputaților în România a inclus cel puțin cinci tipuri de servicii (servicii tipografice, cheltuieli achiziționare echipamente IT, corespondență internațională etc.) și produse poștale utilizate pentru exercitarea dreptului de vot prin corespondență, care au necesitat cheltuieli suplimentare[1].

Planul de acțiuni al CEC pentru anul 2021 în conformitate cu activitățile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2020-2023[2] nu conține activități planificate care s-ar încadra în categoria „metodelor alternative de vot” specificate în proiectul Hotărârii de Parlament. Respectiv, nici bugetul aprobat al CEC pentru anul 2021 nu include astfel categorii de cheltuieli[3].

În concluzie, Promo-LEX consideră că testarea metodelor alternative de vot, chiar și în cadrul unor alegeri locale noi care ar fi mai puțin solicitante, va necesita cheltuieli financiare suplimentare, neprevăzute în bugetul CEC aprobat în baza acțiunilor planificate spre implementare în anul 2021. Fără identificarea unor surse de finanțare a cheltuielilor acțiunile preconizate spre testare par a fi irealizabile.

Prin urmare, Promo-LEX recomandă asigurarea acoperirii cheltuielilor aferente testării metodelor alternative de vot, atât din bugetul public alocat autorității electorale, cât și, eventual, cu sprijinul partenerilor de dezvoltare.

e. În plus, recomandăm operarea următoarelor modificări redacționale:

- La art. 4 din proiect textul “organizate prin testarea metodelor alternative de vot” să fie înlocuit cu textul “organizate inclusiv prin utilizarea metodelor alternative de vot”;
- La art. 4 din proiect sintagma “din prezenta lege” să fie înlocuit cu “din prezenta hotărâre” (doar în cazul în care legislativul va opta pentru adoptarea unui așa categorii de act normativ);
- La art. 9 din proiect textul “autoritățile administrației publice centrale și locale” să fie completat cu textul “instituțiile publice și întreprinderile de stat”. Menționăm că în cazul testării votului prin corespondență ar urma să fie implicată cel puțin ÎS Poșta Moldovei, iar în cazul votului electronic – cel puțin Agenția Servicii Publice și Agenția de Guvernare Electronică.3) ***Privind oportunitatea completării inițiativei legislative cu necesitatea implementării unor metode alternative mecanismului actual de colectare a semnăturilor în liste de subscripție: colectarea online a semnăturilor și depozitul electoral***

Promo-LEX pledează pentru o abordare durabilă și plenară în implementarea mecanismelor electorale alternative. În acest sens, *Asociația recomandă completarea proiectului inițiativei legislative cu testarea mecanismelor alternative de colectare a semnăturilor pe format hârtie pentru desemnarea candidaților sau, eventual, inițierea referendumului: colectarea online a semnăturilor și utilizarea depozitului electoral*[\[4\]](#).

Oportunitatea modificărilor este determinată de necesitatea minimizării riscurilor pandemice, precum și de bunele practici internaționale în domeniu. Studiul Promo-LEX demonstrează că, din punct de vedere tehnic, implementarea mecanismelor alternative este posibil de îndeplinit în termene optime.

Menționăm că propunerile și recomandările formulate de experții Promo-LEX au fost consultate prealabil cu reprezentanții instituțiilor/autorităților și experții din domeniul electoral și alte domenii conexe.

Concluzii și recomandări

Concluzionând, Asociația Promo-LEX salută inițiativa implementării unor mecanisme electorale alternative cu scopul de a soluționa anumite probleme importante ale procesului electoral în spiritul standardelor și bunelor practici în domeniu.

În același timp, considerăm că prezenta **inițiativă legislativă trebuie să fie completată și modificată potrivit următoarelor recomandări Promo-LEX:**

- aprobarea unei legi organice, și nu a unei hotărâri de Parlament, care va conține norme derogatorii ce vor permite testarea/implementarea mecanismelor electorale alternative;
- modificarea art. 2 și 8 ale proiectului inițiativei legislative cu scopul de a asigura previzibilitatea procesului electoral prin limitarea în timp a etapelor testării mecanismelor alternative;
- modificarea art. 6 din proiectul de inițiativă legislativă în vederea ajustării procedurii de contestare a actelor CEC conform prevederilor Codului Administrativ;
- completarea proiectului inițiativei legislative cu prevederi privind testarea mecanismelor alternative de colectare a semnăturilor pe format hârtie pentru desemnarea candidaților sau, eventual, inițierea referendumului: colectarea online a semnăturilor și utilizarea depozitului electoral
- asigurarea acoperirii cheltuielilor financiare aferente testării metodelor alternative de vot și de colectare a semnăturilor atât din bugetul public, cât și, eventual,

cu sprijinul partenerilor de dezvoltare.

Cu respect,

**Ion MANOLE / _____ /
Director executiv, Asociația Promo-LEX**

Opinia în format PDF poate fi accesată [aici.](#)

[\[1\] Hotărâre nr. 673](#) din 9 septembrie 2019 a Guvernului României privind votul prin corespondență. Publicat în Monitorul Oficial nr. 749 din 13 septembrie 2019.

[\[2\] Hotărâre nr. 4664](#) din 16 februarie 2021 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2021 în conformitate cu activitățile prevăzute în Planul strategic al CEC pentru anii 2020-2023.

[\[3\] Hotărâre nr. 4385](#) din 17 octombrie 2020 cu privire la aprobarea bugetului Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2021.

[\[4\] Document de politici](#) Promo-LEX. *Colectarea semnăturilor în context pandemic pentru susținerea candidaților în alegeri sau pentru inițierea referendumului: soluții și mecanisme alternative.*