

Strasbourg, 24 iunie 2024

CDL(2024)022*

Comisia europeană pentru democrație prin drept

(Comisia de la Veneția)

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE REFERITOARE LA LEGEA PRIVIND IMPLEMENTAREA
PARȚIALĂ**

A VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ

**Aprobată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a
80-a întrunire a sa (Veneția, 20 iunie 2024) și adoptată de
Comisia de la Veneția la cea-a de-a 139-a sesiune plenară a
sa (Veneția, 21-22 iunie 2024)**

Pe baza comentariilor făcute de

dl Richard BARRETT (membru, Irlanda)

dl Eirik HOLMØYVIK (membru, Norvegia)

dna Inga MILAŠIŪTĖ (membru supleant, Lituania)

Cuprins

I. Introducere

II. Context

III. Analiză

A. Aspecte procedurale

1. Stabilitatea dreptului electoral

2. Procedura adoptării legii

3. Poziția constituțională a legii organice

4. Tehnică legislativă: o lege cu caracter permanent sau tranzitoriu?

B. Aspecte substanțiale

1. Votarea în afara țării

2. Votul prin corespondență ca metodă alternativă de votare

3. Întinderea teritorială a legii și conformitatea sa cu principiul egalității

4. Alte chestiuni

IV. Concluzie

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 3 mai 2024, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat opinia Comisiei de la Veneția referitoare la Legea nr. 109 din 26 aprilie 2024 privind implementarea parțială a votului prin corespondență (CDL-REF(2024)019; „Legea”).
2. Dl Richard Barre, dl Eirik Holmøyvik și dna Inga Milașiūtė au acționat ca raportori pentru această opinie.
3. La 28 mai 2024, o delegație a Comisiei compusă din dl Barre, dna Holmøyvik și dna Milașiūtė, însoțită de dl Pierre Garrone și dl Vahe Demirtshyan din partea Secretariatului, au avut întâlniri online cu membri ai Parlamentului și ai Comisiei Electorale Centrale, dar și cu membri ai societății civile. Comisia le este recunoscătoare autorităților naționale și Oficiului Consiliului Europei din Chișinău pentru organizarea excelentă a acestor întâlniri.
4. Opinia a fost pregătită pe baza traducerii în limba engleză a Legii. Traducerea poate să nu reflecte cu exactitate versiunea originală sub toate aspectele.
5. Opinia a fost elaborată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor întâlnirilor online din 28 mai 2024. Ea a fost aprobată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 80-a întrunire a sa (Veneția, 20 iunie 2024) și, ca urmare a schimbului de opinii cu dl Vitali Gavrouc, membru al Comisiei pentru drepturile omului și relații interetnice a Parlamentului Republicii Moldova, a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 139-a sesiune plenară a sa (Veneția, 21-22 iunie 2024).

II. Context

6. Republica Moldova este una dintre țările cu cel mai mare număr de cetățeni care locuiesc în afara hotarelor țării (aproximativ o treime din numărul total al populației). Potrivit Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova (MAEIE), numărul cetățenilor moldoveni care locuiesc în afara țării oscilează între 1.11 și 1.25 milioane, în timp ce populația rezidentă este de aproximativ 2.5 milioane de oameni.¹ Voturile cetățenilor moldoveni din afară țării echivala, la alegerile parlamentare din 2021, cu 14.3% din toate voturile exprimate.²
7. Cetățenii Republicii Moldova din afara țării au dreptul la vot. Înainte de adoptarea Legii, acest vot putea fi exercitat doar la secțiile de votare deschise în afara țării (inclusiv, însă fără a se limita la misiunile diplomatice și consulare). Acest fapt va rămâne posibil în țările în care va funcționa votarea prin corespondență.
8. Potrivit articolului 1(2), Legea urmărește să „creeze cadrul normativ necesar pentru implementarea parțială a votului prin corespondență în vederea exercitării de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a alege printr-o metodă alternativă de vot, precum și verificarea oportunității implementării acestei metode cu titlu permanent”. Deși cadrul legal stabilit de Lege este permanent din cauza lipsei unei clauze de caducitate, prevederile finale și tranzitorii din articolul 35(5)-(7) pretind o evaluare a cadrului legal după „implementarea parțială a votului prin corespondență” cu scopul de a efectua amendamente înainte ca legea să fie implementată la alegerile următoare. Privite împreună, aceste articole presupun că implementarea Legii la alegerile și la referendumul următor trebuie considerată o tentativă. Totuși, nu este clar dacă tentativa va viza doar alegerile prezidențiale și

¹ A se vedea, de exemplu, *Emigrant Moldova and the Changing Concept of Migration – ERI* (eurasianresearch.org).

² Raportul final al misiunii ODIHR de observare a alegerilor, Republica Moldova, alegerile parlamentare anticipate, 11 iulie 2021, p. 30.

referendumul din octombrie 2024 sau și următoarele alegeri parlamentare care trebuie să se desfășoare până la 11 iulie 2025. Adoptarea în grabă a legislației revizuite între alegerile prezidențiale din octombrie 2024 și alegerile parlamentare din 2025 ar trebui evitată.

9. Potrivit articolului 8 din Lege, votarea prin corespondență nu va fi posibilă în toate țările. Mai mult, o prevedere finală și tranzitorie (articolul 35) permite, cel puțin pentru alegerile din 2024 și pentru referendum, votarea prin corespondență doar în șase țări (Statele Unite ale Americii, Canada, Norvegia, Suedia, Finlanda și Islanda). Sfera de acțiune a acestor prevederi va fi dezbătută mai jos. Chiar dacă informațiile exacte privind numărul cetățenilor moldoveni din fiecare țară sunt dificil de găsit, comunitățile din cele șase țări menționate nu depășesc, cu certitudine, 10 % din diaspora moldovenească.

10. Următoarele alegeri prezidențiale din Republica Moldova vor avea loc la 20 octombrie 2024, împreună cu un referendum privind aderarea la Uniunea Europeană.³ Alegerile parlamentare ar trebui să aibă loc cel târziu la 11 iulie 2025.

III. Analiză

A. Aspecte procedurale

1. Stabilitatea dreptului electoral

11. Legea se va aplica alegerilor prezidențiale și referendumului din 20 octombrie 2024. Acest fapt presupune că amendamentele la procedura de votare au fost adoptate cu mai puțin de cinci luni înainte de alegeri și după data la care alegerile au fost anunțate și aprobate de Parlament.

12. Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția⁴ recomandă ca elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special sistemul electoral potrivit, membrii comisiilor electorale și trasarea circumscriptiilor electorale nu ar trebui amendate cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau ar trebui înscrise în Constituție sau într-o lege de un nivel mai înalt decât legea ordinară. Făcând trimitere la această recomandare, Nota explicativă a Codului atenționează că la adoptarea amendamentelor „trebuie să se evite nu doar manipularea în avantajul partidului de la putere, ci și simplele aparențe de manipulare [...]. Chiar dacă nu se urmăresc manipulări, schimbările vor părea să fie dictate de interesele politice imediate”.⁵

13. Principiul stabilității ar trebui avut în vedere în lumina principiului mai vast al certitudinii juridice și urmărește să împiedice amendamentele tardive care pot submina încrederea în alegerile democratice.⁶

14. Deși nu există niciun standard european care să reglementeze dreptul cetățenilor care locuiesc în afara țării să voteze la alegerile naționale (nu există nicio obligație pe baza articolului 3 din Protocolul nr. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului care să-l permită), schimbările aduse unor astfel

³ <https://www.reuters.com/world/europe/moldovan-parliament-votes-hold-referendum-eu-membership-oct-20-2024-05-16/>

⁴ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul bunelor practici în materie electorală, II.2.b. A se vedea și CDL-AD(2005)043, Declarația interpretativă privind stabilitatea dreptului electoral, și (mutatis mutandis) CEDO, 8 iulie 2008, *Georgian Labour Party v. Georgia*, nr. 9103/04, § 88.

⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Codul bunelor practici în materie electorală, §§ 64-65.

⁶ A se vedea CDL-AD(2016)007, *Rule of Law Checklist*, II.B.4.

de prevederi existente ar trebui supuse aceluiași condiții de stabilitate ca și alte prevederi privind dreptul la vot, care reprezintă, de asemenea, un aspect fundamental al dreptului electoral.⁷

15. Elementele esențiale ale procesului de vot au, de asemenea, un caracter fundamental și ar trebui, în principiu, să nu fie modificate cu mai puțin de un an înainte de alegeri.⁸ Să permiți votarea prin corespondență ca o metodă alternativă de votare poate fi considerată, în anumite circumstanțe, o modificare a elementelor esențiale ale procedurii de votare, de vreme ce permite votarea pentru o categorie nouă a electoratului. Totuși, chiar dacă ar fi acest caz, amendamentul trebuie să aibă capacitatea de a manifesta un impact semnificativ asupra rezultatului alegerilor. În acest caz, introducerea votului prin corespondență este destul de limitată și reprezintă o tentativă cu un efect limitat asupra rezultatului alegerilor.

16. Totuși, trebuie să se acorde atenție contextului general. Alegerile nu au loc într-un vid, ci în contextul unui sistem electoral precis și al unui anumit sistem de partide. Contextul din Republica Moldova al schimbărilor frecvente în sistemul electoral și al lipsei de transparență ar trebui avut în vedere atunci când se inovează. Schimbările frecvente pot afecta încrederea alegătorilor în procesul electoral. Trebuie ca statele să aibă grijă să evite nu doar manipularea în avantajul partidului de la putere, ci și simpla aparență de manipulare. Schimbările din sistemul din Republica Moldova au avut loc în 2010, de două ori în 2013, în 2014 și în 2017, în 2020 și în 2022. Perioada scurtă de timp crește, de asemenea, nivelul de risc.

17. Raportul Adunării parlamentare a Consiliului Europei privind alegerile parlamentare din Moldova din 2019 a reținut (la paragraful 31) că: „Un număr considerabil de oameni cu care delegația Adunării a discutat au criticat criteriile pentru crearea secțiilor de vot din țările străine. Într-o declarație a sa din 31 ianuarie 2019, delegația pre-electorală a subliniat că „în rapoartele sale de observație anterioare Adunarea parlamentară și-a exprimat îngrijorarea privind lipsa de transparență referitoare la criteriile de stabilire a secțiilor de vot din afară. Pentru mulți actori interesați, aceste criterii ar trebui să asigure dreptul alegătorului de a participa în mod efectiv la alegeri”. La rândul său, Raportul OSCE/ODIHR privind alegerile parlamentare din Moldova din 2019 a notat că: „Contextul acestor alegeri a presupus nemulțumirea față de instituțiile publice și afirmații privind existența unor presiuni asupra funcționarilor publici, a unor indicii privind cumpărarea voturilor și utilizarea incorectă a resurselor publice. Mai mulți interlocutori ai Misiunii ODIHR de observare a alegerilor și-au manifestat îngrijorările că un număr de secții de vot din anumite țări era nerezonabil de scăzut și nu corespundea numărului de alegători care își aveau reședința acolo. Lipsa de transparență în procesul de luare a deciziilor sub acest aspect a contribuit la asemenea opinii. S-a recomandat ca deciziile privind secțiile de vot să fie luate în mod transparent și să fie bazate pe criterii clare și coerente. Asemenea decizii trebuie luate după o consultare largă cu actorii interesați relevanți cu mult timp înainte de desfășurarea alegerilor”.

18. Raportul OSCE/ODIHR privind alegerile parlamentare din Moldova din 2020 a constatat că cadrul legal electoral oferea o bază adecvată pentru desfășurarea democratică a alegerilor, însă schimbările frecvente au contribuit la lipsa stabilității în cadrul legal.

19. Mai mult, Raportul OSCE/ODIHR privind alegerile parlamentare din Moldova din 2021 a constatat că: „În august 2019, sistemul electoral parlamentar din Republica Moldova a fost modificat dintr-un

⁷ Comisia de la Veneția și ODIHR, CDL-AD(2022)025, Republica Moldova, Opinia comună privind proiectul Codului electoral, § 59; Comisia de la Veneția, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, CDLAD(2024)... , II.B.5.

⁸ Comisia de la Veneția, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, CDLAD(2024)... , II.B.5.

sistem mixt introdus pentru alegerile parlamentare din 2019 înapoi la un sistem pe deplin proporțional... Sistemul a fost modificat mai devreme de un an înainte de aplicarea sa, ca urmare a unui proces de consultare cuprinzător, în acord cu bunele practici internaționale (în octombrie 2019, trei membri ai Parlamentului au sesizat Curtea Constituțională, cerându-i să spună care sistem electoral se va aplica la următoarele alegeri, dacă acestea se vor desfășura în mod anticipat). Curtea a făcut trimitere la Codul bunelor practici și a reținut că pentru a asigura stabilitatea dreptului electoral, sistemul electoral ar trebui implementat cu cel puțin un an după adoptarea modificărilor”.

20. Principiul stabilității legii electorale presupune, de asemenea, ca modificările să poată fi puse în aplicare în mod corespunzător.⁹ Mai precis, orice reformă a legislației electorale care urmează să fie aplicată în timpul alegerilor ar trebui să aibă loc suficient de devreme pentru a le permite candidaților și alegătorilor să înțeleagă schimbările, iar autorităților de management electoral să le înțeleagă și să le aplice.¹⁰ Comisia de la Veneția nu este în măsură să evalueze aranjamentele practice întreprinse pentru aplicarea legislației, dar consideră că cea mai bună modalitate de a testa impactul unei modificări a legii este să efectuezi un experiment controlat în care legea se modifică pentru o categorie de oameni. Tentativa sau procesul-pilot reprezintă o modalitate excelentă de a obține o perspectivă reală asupra consecințelor probabile ale unei modificări a legii.¹¹ O tentativă a unei posibile noi abordări, menținând în același timp *status quo*-ul pentru toți ceilalți, poate fi acceptabilă din punct de vedere politic și funcțională din punct de vedere practic.¹² Cea mai bună modalitate de a întreprinde un studiu o reprezintă tentativă controlată desfășurată în mod aleatoriu, administrată de aceeași instituție care ar administra orice tentativă mai cuprinzătoare. Cu toate acestea, nu ar trebui să existe obiecții concludente cu privire la adoptarea unor abordări diferite pentru diferite persoane în timpul necesar încercării.¹³ Există exemple de state membre ale Consiliului Europei care permit asemenea încercări în legile lor electorale.¹⁴ În orice caz, este important pentru a se asigura că proiectul poate fi implementat pe deplin în termenul limită și cu măsurile necesare funcționale.

21. Potrivit art. 35 (6) și (7) din Lege, Guvernul și CEC „în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi” vor face propuneri Parlamentului cu privire la modificările necesare punerii în aplicare a prezentei legi sau aprobării actelor normative. Acest fapt nu va avea loc înainte de iunie sau iulie 2024. Modificările la legislația primară nu ar fi potrivite într-un interval de timp atât de scurt. În ceea ce privește legislația secundară, ea ar trebui adoptată înainte de începerea procesului electoral *stricto sensu* – adică înainte de înregistrarea candidaților.

22. Controversa din jurul alegerilor anterioare din Republica Moldova, schimbările frecvente și critice suplimentare privind modul în care a fost organizat votul pentru expatriați au subminat credibilitatea procesului de vot. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă să se asigure că orice modificări viitoare ale legislației electorale sunt adoptate printr-un consens larg după consultări publice ample cu toate părțile interesate relevante, cu mult înainte de alegeri, asigurând astfel încrederea în procesul

⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2005)043, Declarația interpretativă privind stabilitatea dreptului electoral, II.5.

¹⁰ Comisia de la Veneția, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, CDLAD(2024)... , II.B.6.b.

¹¹ *Learning from Past Failures*, Philip Tetlock, cap. 3, *Making Laws that Work, How Laws Fail and How We Can Do Better*, David Goddard.

¹² Cap. 10, *Making Laws that Work, How Laws Fail and How We Can Do Better*, David Goddard, pag. 94.

¹³ Cap. 10, *Making Laws that Work, How Laws Fail and How We Can Do Better*, David Goddard, pag. 95.

¹⁴ Un exemplu este Norvegia, țară în care articolul 21-1 din Legea privind alegerile adoptată în 2023 permite tentativele limitate, de exemplu, prin metode alternative de votare. La alegerile locale din 2011 și la alegerile parlamentare din 2013, votarea prin internet a fost permisă ca metodă de votare opțională și alternativă în câteva municipalități selectate, ca o tentativă pentru acumularea de experiență.

electoral. Această recomandare se aplică în special oricăror modificări care urmează să fie făcute pe baza articolului 35 (5) din Lege.¹⁵

2. Procedura de adoptare a legii

23. Comisia de la Veneția și-a exprimat în mod constant punctul de vedere că orice modificare reușită a legislației electorale ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente esențiale:

1) o legislație clară și cuprinzătoare care să îndeplinească obligațiile și standardele internaționale și să abordeze recomandările anterioare;

2) adoptarea legislației printr-un consens larg după consultări publice ample cu toți actorii interesați relevanți; și

3) angajamentul politic de a implementa pe deplin o astfel de legislație cu bună-credință, cu garanții procedurale și judiciare adecvate și cu mijloace prin care să se evalueze în timp util orice presupusă nerespectare a acesteia.

24. Comisia de la Veneția ia act de faptul că au avut loc consultări publice între prezentarea proiectului de lege (la 1 martie 2024) și adoptarea textului final (la 26 aprilie 2024). Totuși, ea menționează, de asemenea, că procesul legislativ a fost destul de grăbit (mai puțin de două luni).

3. Poziția constituțională a legii organice

25. Articolul 72 din Constituție clasifică legile ca fiind constituționale, organice sau ordinare. Legile constituționale revizuiesc Constituția și trebuie demarate prin inițiativa populară, de o treime din deputații Parlamentului sau de Guvern. Legile organice controlează o serie de aspecte precizate la articolul 72 (3), inclusiv chestiunile electorale. Legile organice trebuie adoptate cu majoritate de voturi, pe baza a cel puțin două lecturi (articolul 74 (1)). Legile ordinare se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

26. Potrivit articolului 61(2) din Constituție, legile organice guvernează sistemul electoral. Cu toate acestea, domeniul de aplicare al Legii este destul de restrâns și precis și nu este o parte fundamentală a cadrului constituțional. Clasificarea Legii drept lege organică ridică anumite întrebări, cum ar fi dacă această denumire oferă stabilitate sau dacă consolidează prevederi precum lista țărilor care poate ar trebui să fie mai flexibilă.

4. Tehnica legislativă: o lege cu caracter permanent sau tranzitoriu?

27. Legea evaluată în această Opinie se intitulează „Legea privind implementarea parțială a votului prin corespondență”. Acest fapt conduce la o oarecare neclaritate cu privire la întinderea sa temporală. Pe de o parte, ea apare ca o lege permanentă care va fi aplicată tuturor alegerilor viitoare – desigur, atât timp cât nu este modificată. Pe de altă parte, o decizie cu privire la aplicabilitatea permanentă a votului prin corespondență va trebui luată după următoarele alegeri (articolul 35(5), care prevede eventuale modificări ale Codului electoral și nu ale Legii). Mai mult, „implementarea parțială ” nu poate fi înțeleasă ca însemnând doar că trebuie îndeplinite anumite condiții pentru a se asigura posibilitatea de a vota prin corespondență într-o anumită țară, de vreme ce aceste condiții sunt definite la articolul

¹⁵ Într-o opinie privind Proiectul de lege din martie 2024, Promo Lex a declarat că, deși publicul a primit unele informații de la CEC cu privire la proiectul-pilot al votului prin internet, votul prin corespondență nu a fost mediatizat: „Autorii nu au împărtășit niciun studiu de fezabilitate, specificații, planuri de acțiune sau alte documente pertinente necesare pentru pilotarea unui astfel de proiect crucial și mecanism complicat”, https://promolex.md/wp-content/uploads/2024/03/Opinie_PromoLEX_Vot_corespondenta.-ENG.pdf

8 drept „condiții pentru implementarea parțială a votului prin corespondență”. Acest fapt provoacă confuzie și autoritățile din Republica Moldova vor trebui să decidă după tentativă dacă vor să se preocupe de votul prin corespondență – dacă este menținut – în Codul electoral și/sau într-un act normativ special.

28. Comisia de la Veneția ia notă de faptul că Codul electoral va fi revizuit în vederea modificării după următoarele alegeri, în conformitate cu articolul 35 (5) al acestuia. Această prevedere ar trebui interpretată ca impunându-i Comisiei Electorale Centrale să evalueze procesul înainte de a face propuneri de amendamente. În cazul în care tentativa va avea succes, Comisia de la Veneția recomandă acordarea unui caracter peren votului prin corespondență în străinătate printr-o revizuire legislativă care să aibă loc după alegerile parlamentare din 2025, asigurând astfel respectarea principiilor stabilității și securității juridice. În conformitate cu aceste principii, modificările care urmează să fie aplicate la alegerile din 2025 ar trebui să fie justificate prin concluziile tentativei și, probabil, vor avea un caracter tehnic.

B. Aspecte substanțiale

1. Votarea în afara țării

29. Votul în afara țării sau votul din străinătate reprezintă „proceduri care le permit unora sau tuturor alegătorilor unei țări care se află temporar sau permanent în afara țării să-și exercite dreptul de vot într-o altă țară”.¹⁶

30. Votul în afara țării nu este esențial sau nu este impus de dreptul internațional.¹⁷ Cu toate acestea, este considerat, în general, o măsură pozitivă. Rezoluția APCE 1459 (2005) privind abolirea restricțiilor privind dreptul de vot precizează: „Având în vedere importanța dreptului de vot într-o societate democratică, țările membre ale Consiliului Europei ar trebui să le permită cetățenilor lor care locuiesc în străinătate să voteze la alegerile naționale. [...] Ele ar trebui să ia măsurile corespunzătoare pentru a facilita exercițiul acestor drepturi de vot pe cât posibil, în special luând în considerare votul absent (poștal), consular sau electronic”.¹⁸

31. Votul în afara țării îi poate ajuta pe cetățenii care locuiesc în străinătate să mențină o legătură cu țara lor de origine. Cu toate acestea, s-a mai susținut că, pentru țările cu o diasporă mare, cetățenii care trăiesc în străinătate ar putea avea o influență disproporționată asupra peisajului politic al țării de origine.¹⁹

¹⁶ *Out-of-Country Voting*, IDEA, 2021 (<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/out-of-country-voting.pdf>).

¹⁷ Curtea Europeană a Drepturilor Omului le acordă statelor o marjă largă pentru stabilirea condițiilor exercitării dreptului la vot și a dreptului de a participa la alegerile pentru legislativ: *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [G.C.], 15 martie 2012, cererea nr. 42202/07; precum și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, a se vedea *M.G. Eman and O.B. Sevinger v. Mayor and Councillors of The Hague*, C-300/04, 12 septembrie 2006, în care s-a notat că „În timp ce, în stadiul actual al dreptului comunitar, nu există nimic care să împiedice statele membre să definească, în conformitate cu dreptul comunitar, condițiile dreptului de a vota și de a candida la alegerile pentru Parlamentul European prin referire la criteriul rezidenței pe teritoriul pe care se desfășoară alegerile, principiul egalității de tratament împiedică, totuși, ca criteriile alese să conducă la tratamentul diferit al resortisanților aflați în situații comparabile, cu excepția cazului în care acest tratament diferențiat este justificat în mod obiectiv.”

¹⁸ Rezoluția PACE 1459 (2005), la 7.

¹⁹ *Voting from abroad in European Parliament elections*, EPRS, 2023 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751457/EPRS_BRI\(2023\)751457_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751457/EPRS_BRI(2023)751457_EN.pdf)

32. Comisia de la Veneția reiterează ceea ce a scris în 2019 despre posibilitatea oferită cetățenilor moldoveni de a vota din străinătate. Acest fapt va trebui avut în vedere la evaluarea Legii:²⁰

59. Votul în străinătate este un subiect sensibil în Moldova și în multe alte state membre OSCE și CoE, în special acolo unde există o diaspora considerabilă. Într-o opinie anterioară, Comisia de la Veneția și ODIHR au rezumat standardele europene privind votul în străinătate în modul următor:²¹ Tendința din ultimele decenii a fost ca mai multe state europene să permită votul din străinătate la alegerile naționale.²² (...) În jurisprudența sa, CEDO le-a acordat statelor o marjă largă de apreciere pe baza articolului 3 Protocolul 1 și a acceptat restricții privind drepturile de vot pentru cetățenii care locuiesc în străinătate, în special privind condițiile de ședere. Din această jurisprudență reiese că testul conform articolului 3 Protocolul 1 privind votul în străinătate este dacă a existat sau nu o restricție arbitrară sau nerezonabilă în exercițiul dreptului de vot.²³ Cu alte cuvinte, în timp ce statul este liber să decidă dacă sau nu permite votarea în străinătate, dacă permite votarea în străinătate, restricțiile care decurg din chestiuni organizatorice trebuie justificate. Permitearea votării în străinătate de către cetățenii rezidenți implică provocări organizaționale, care pot justifica anumite restricții pentru exercitarea dreptului de vot.²⁴ Limitarea numărului secțiilor de votare sau restricționarea votului la ambasade sau la consulate poate fi necesară din cauza costurilor suplimentare și a resurselor necesare pentru organizarea de alegeri în străinătate, precum și din cauza limitărilor impuse de țările gazdă.

2. Votul prin corespondență ca metodă alternativă de votare

33. Codul de bune practici în materie electorală prevede că

iii. votul prin poștă ar trebui permis numai acolo unde serviciul poștal este sigur și de încredere; dreptul de a vota prin corespondență poate fi limitat la persoanele care se află în spital sau în închisoare sau la persoanele cu mobilitate redusă sau la alegătorii cu domiciliul în străinătate; fraudă și intimidarea nu trebuie să fie posibile.²⁵

34. Ca în cazul oricărei alte forme de vot la distanță, standardele internaționale dezvoltate de Comisia de la Veneția²⁶ și, în general, de Consiliul Europei²⁷ pun accentul pe condițiile de siguranță (față de

²⁰ Comisia de la Veneția și ODIHR, CDL-AD(2022)025, Republica Moldova, Opinia comună privind proiectul Codului electoral, § 59.

²¹ A se vedea Comisia de la Veneția și ODIHR, CDL-AD(2017)016, Bulgaria, Opinie comună privind amendamentele la Codul electoral, para. 68.

²² Pentru o evaluare a practicii relevante, a se vedea CoE/Congress of Local and Regional Authorities, Listele electorale și alegătorii care își au reședința *de facto* în afara țării, 28 ianuarie 2015 (CG/MON/2015(27)8), p. 15; cf. Comisia de la Veneția, Scurt raport privind alegătorii cu reședința *de facto* în afara țării, CDL-AD(2015)040.

²³ A se vedea CEDO, *Hilbe v. Liechtenstein* (dec.), 7 septembrie 1999, cererea nr. 31981/96; *Doyle v. United Kingdom* (dec.), 6 februarie 2007, cererea nr. 30157/06; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [G.C.], 15 martie 2012, cererea nr. 42202/07, par. 69; *Shindler v. the United Kingdom*, 7 martie 2013, cererea nr. 19840/09, par. 105, 116.

²⁴ A se vedea Comisia de la Veneția, Raport privind votarea în afara țării, CDL-AD(2011)022, § 75.

²⁵ Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici în materie electorală, CDL-AD(2002)023rev-cor, I.3.2.iii.

²⁶ *Ibid.*, I.3.2.iv (privind votul electronic). A se vedea și Comisia de la Veneția, Raport privind compatibilitatea votului de la distanță și a votului electronic cu standardele Consiliului Europei, CDL-AD(2004)012, §§ 15, 18, 65.

²⁷ Recomandarea CM/Rec(2017)5 a Comitetului miniștrilor statelor membre privind standardele votului electronic.

ingerințe) și de fiabilitate (funcționare corespunzătoare). Acceptabilitatea introducerii votului prin corespondență trebuie evaluată în lumina acestor criterii.

35. Votul prin corespondență este permis în multe state membre ale Consiliului Europei, cum ar fi Austria, Germania, Spania și Elveția. Unele state îl permit doar în cazul alegătorilor din străinătate, cum ar fi Andorra, Belgia, Țările de Jos și România.²⁸ Dacă cetățenii din străinătate pot vota doar personal, limitarea numărului de secții de votare în anumite țări poate manifesta un efect discriminatoriu, așa cum s-au exprimat critici în cazul Bulgariei.²⁹

36. Votul prin corespondență poate fi o modalitate eficientă de a face votarea mai accesibilă.³⁰ Cu toate acestea, el pretinde garanții eficiente împotriva potențialei fraude, în afară de furnizori de servicii poștale siguri și de încredere.³¹ Există un grad mai redus de supraveghere, iar potențialul de manipulare, cum ar fi votul în familie, este crescut.³²

37. Statele sunt obligate să asigure respectarea principiului votului secret.³³ Este o provocare inerentă pentru votul prin corespondență, precum și pentru alte metode de votare de la distanță, cum ar fi votul prin internet. Spre deosebire de votul la secțiile de votare, nu există nicio modalitate ca autoritățile electorale să monitorizeze procedura de vot prin corespondență și să izoleze fizic alegătorul la completarea buletinului de vot, pentru a asigura secretul votului. Cu toate acestea, multe țări permit votul prin corespondență nesupravegheat și acest fapt nu contravine standardelor electorale europene și internaționale.³⁴ În orice caz, încălcarea votului secret ar trebui sancționată.³⁵

3. Întinderea teritorială a legii și conformitatea sa cu principiul egalității

a. Referitor la tentativă

38. Tentativa se limitează la șase țări (articolul 35(2) din lege) cu un procent relativ scăzut din populația Republicii Moldova din străinătate. Aceste țări s-ar încadra, de asemenea, în criteriile generale pentru votul prin corespondență prevăzute la articolul 8(1), referitoare la lipsa secțiilor de votare și la distanțe lungi. De exemplu, există o ambasadă comună a Moldovei pentru Suedia, Finlanda, Norvegia și Islanda, situată la Stockholm.

39. Tentativele presupun un tratament diferențiat al alegătorilor. Tentativele limitate care vizează îmbunătățirea procedurilor electorale pot fi considerate un scop legitim pentru tratamentul diferențiat. Cu toate acestea, orice tratament diferențiat care poate interfera cu principiile votului universal și egal ar trebui să fie proporționale cu scopul legitim urmărit.

²⁸ Comisia de la Veneția, Raport privind dreptul electoral și administrarea alegerilor în Europa 2020, CDLAD(2020)023.

²⁹ Raport privind dreptul electoral și administrarea alegerilor în Europa 2020, CDL-AD(2020)023, § 55.

³⁰ Metode de vot și aranjamente alternative, beneficii, riscuri și considerente practice în lumina standardelor internaționale și a bunelor practici, inclusiv în contextul pandemiei Covid-19, OSCE ODIHR, 2020 (<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf>).

³¹ Ghid I.3.2.iii Comisia de la Veneția Codul bunelor practici în materie electorală, 2002.

³² Metode de vot și aranjamente alternative, beneficii, riscuri și considerente practice în lumina standardelor internaționale și a bunelor practici, inclusiv în contextul pandemiei Covid-19, OSCE ODIHR, 2020 (<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf>).

³³ Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici în materie electorală, CDL-AD(2002)023rev-cor, I.4.a.

³⁴ A se vedea Comisia de la Veneția, Raport privind votarea în afara țării, CDL-AD(2011)022, §§ 20-23 și 58; Raport privind compatibilitatea votului de la distanță și a votului electronic cu standardele Consiliului Europei, CDLAD(2004)012, §§ 60-64.

³⁵ Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici în materie electorală, CDL-AD(2002)023rev-cor, I.4.d.

40. Fără a aduce atingere caracterului de tentativă al Legii, aceasta introduce o modalitate alternativă de vot la următoarele alegeri și la referendum, iar voturile exprimate prin corespondență vor fi numărate ca orice alt vot. Prin urmare, sfera geografică de aplicare a Legii ar trebui luată în considerare cu atenție pentru a nu părea arbitrară sau pentru a nu oferi un avantaj nerezonabil pentru majoritatea politică.³⁶

41. Dacă scopul Legii este să testeze fezabilitatea cadrului legal și a implementării acestuia, ar putea fi selectate țări cu rezidenți relativ mai puțini cu cetățenie moldovenească, astfel încât efectul voturilor prin corespondență să aibă mai puține șanse de a avea o influență semnificativă asupra rezultatului alegerilor. În conformitate cu acest raționament, ar fi problematic să selectăm doar câteva, dar nu toate țările cu o diasporă moldovenească mare. În orice caz, procesul devine mai credibil prin faptul că țările alese la articolul 35 implică numere care nu sunt semnificative.³⁷

42. După cum s-a menționat deja, cel puțin pentru primele alegeri prezidențiale după intrarea în vigoare a Legii, precum și pentru un referendum referitor la o problemă esențială pentru Republica Moldova, votul prin corespondență se va aplica doar în șase țări (art. 35(2) din Lege) și, deci, pentru un număr destul de limitat de membri ai diasporei moldovenești. Articolul 35(5) prevede că „după finalizarea implementării parțiale a votului prin corespondență, Comisia Electorală Centrală (CEC), în termen de trei luni, întocmește și înaintează Parlamentului un raport privind implementarea acestei modalități alternative de vot, care va cuprinde propuneri și prevederi privind aplicabilitatea permanentă a acestuia, urmând ca ulterior să prezinte modificarea corespunzătoare a Codului electoral adoptat prin Legea nr. 325/2022”. Potrivit informațiilor furnizate de CEC, acest fapt presupune că după alegerile și referendumul din 2024, limitarea teritorială la șase țări nu ar trebui să se mai aplice și că CEC va face o propunere de extindere teritorială a votului prin corespondență către țările care îndeplinesc condițiile articolului 8. Comisia de la Veneția subliniază că tentativa ar trebui aplicată doar la o singură alegere și că regulile permanente – care confirmă sau nu introducerea votului prin corespondență – ar trebui adoptate după această tentativă.

b. În general

43. Articolul 8(1) din Lege stabilește criteriile de implementare a votului prin corespondență după cum urmează:

(1) Țările în care se va implementa votul prin corespondență se stabilesc având în vedere următoarele criterii:

³⁶ CEDO a acceptat restricții ale exercițiului dreptului la vot în afara țării din mai multe motive, dar a mai subliniat că asemenea restricții nu ar trebui să fie arbitrare, a se vedea *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], nr. 42202/07, 15 martie 2012, para. 69.

³⁷ Următorul pasaj din Avizul comun al ODIHR și al Comisiei de la Veneția privind modificările Codului electoral al Bulgariei (CDL-AD(2017)016) poate fi avut în vedere: „Când se are în vedere importanța limitării numărului de secții de votare în țările non-UE, distribuția și numărul cetățenilor bulgari din străinătate este importantă. Potrivit informațiilor furnizate de autoritățile bulgare, cel mai mare număr de cetățeni care locuiesc în străinătate se găsesc în două țări din afara UE. Aproximativ 300.000 de cetățeni bulgari locuiesc în Turcia și, de asemenea, în Statele Unite. Potrivit aceluiași informații, cel mai mare număr de alegători rezidenți în Turcia care au participat la alegerile bulgare este de aproximativ 72.000, cu o medie de 35.000-40.000 de alegători la fiecare proces de alegeri. Nu au fost furnizate informații cu privire la numărul de alegători din Statele Unite. Pe baza acestor informații, limitarea numărului de secții de votare în țările din afara UE pare să fie, în practică, o modificare semnificativă a Codului electoral, care poate avea un efect discriminatoriu, pentru că cetățenii ar trebui să poată vota în aceleași condiții de drepturi și acces, conform bunelor practici și jurisprudenței internaționale”.

a) lipsa secțiilor de votare în țara gazdă sau distanțe mari până la cele mai apropiate secții de votare stabilite anterior;

b) experiența implementării votului prin corespondență în țara gazdă;

c) înregistrarea prealabilă la alegerile precedente a cel puțin 30 de cereri;

d) siguranța și fiabilitatea serviciilor poștale/de curierat.

44. Nu este clar care organism va decide sfera geografică a votului prin corespondență conform criteriilor prevăzute la articolul 8. Deoarece legea enumeră condițiile care trebuie îndeplinite atunci când se decid țările, ar fi firesc să presupunem că decizia trebuie luată de un organ administrativ. Cu toate acestea, nici articolul 8, nici articolul 11 privind competențele CEC nu precizează care organism are competența de a decide domeniul geografic de aplicare a votului prin corespondență. Având în vedere condițiile din articolul 8, ar fi firesc ca CEC independente să i se acorde competența de a permite votul prin corespondență. Articolul 8 tace, de asemenea, cu privire la momentul în care această listă de țări ar trebui să fie finalizată. Acest fapt ar trebui clarificat.

45. Deși siguranța și fiabilitatea aparțin standardelor internaționale care se aplică votului la distanță și în special votului prin corespondență, celelalte restricții ar trebui să respecte principiul egalității și să fie rezonabile și proporționale. Impunerea unor condiții suplimentare ar trebui limitată la cazurile în care introducerea votului prin corespondență într-o anumită țară ar conduce la dificultăți severe de punere în aplicare.

46. Se pare că abordarea aleasă aici este una negativă, în sensul în care votul prin corespondență într-o țară pretinde o aprobare prealabilă. Acest fapt ar trebui clarificat. O metodă alternativă ar fi o abordare pozitivă, în care votul prin corespondență este permis ca regulă generală, în timp ce restricțiile trebuie justificate conform criteriilor stabilite în lege. O abordare pozitivă ar limita, de asemenea, luarea deciziilor la excepții din cauza problemelor de implementare și/sau a absenței siguranței și fiabilității serviciilor poștale.

47. Articolul 8(2) interzice votul prin corespondență în țările „cu care Republica Moldova nu a stabilit relații diplomatice, în țările aflate în conflicte militare și în țările care nu respectă standardele internaționale privind desfășurarea unor alegeri libere și corecte”. Deși această restricție poate fi justificată de prezumția că votul prin corespondență nu este sigur sau nu este de încredere în astfel de țări, această prezumție ar trebui respinsă, deschizând astfel ușa votului prin corespondență dacă este sigur și de încredere.

48. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă, dacă tentativa are succes, aplicarea votului prin corespondență în toate țările în care votul prin corespondență este sigur și de încredere, care să fie identificate prin deciziile Comisiei Electorale Centrale.

4. Alte chestiuni

Claritatea privind grupurile care pot folosi votul prin corespondență

49. O chestiune fundamentală care ar trebui să fie clară din Lege este cine are dreptul de a vota prin corespondență. Nu este clar dacă se urmărește doar includerea persoanelor care au reședința obișnuită în străinătate sau și persoanele care se pot afla temporar în străinătate. Claritatea în această privință este esențială pentru a reduce riscul votării duble.

Articolul 6. Locul exercitării dreptului la vot prin corespondență

50. Nu a existat niciun registru pentru alegătorii din străinătate la ultimele alegeri din Republica Moldova.³⁸ O listă a alegătorilor expatriați într-un registru (a se vedea și articolul 16(3)) reprezintă o evoluție binevenită (în ciuda faptului că această listă nu va fi completă).

51. Ar trebui să fie clar dacă persoanele care se înregistrează pentru a-și exercita votul prin corespondență fac acest lucru numai pentru alegerile precise care se vor desfășura sau dacă se înscriu pe listele de vot prin corespondență pentru toate alegerile viitoare.

52. Articolul 6 sugerează că votul prin corespondență trebuie exercitat la adresa indicată de alegător. Acest fapt pare restrictiv fără vreo necesitate, deoarece pare logic ca persoanele care votează prin corespondență să completeze documentele oriunde doresc să facă acest lucru, cu condiția să respecte indicațiile, să nu încalce secretul votului și să respecte regulile de trimitere a votului înapoi către comisia desemnată.

Articolul 16 (4). Protecția datelor

53. Această dispoziție pare să respecte considerentele privind protecția datelor. Totuși, ar trebui să fie clar că datele și informațiile incluse în articolul 16 (4) nu pot fi accesate în mod deschis pe pagina web oficială a CEC, dacă acestea includ informații personale sau orice informații care ar lega o persoană de votul său.

Articolul 17. Înregistrarea pentru votul prin corespondență

54. Înregistrarea pentru votul prin corespondență le impune alegătorilor accesul la internet pentru a se înregistra pe site-ul web al CEC, a se vedea articolul 17 (1) și să aibă o adresă de e-mail (a se vedea articolul 17 (4)). Înregistrarea electronică și comunicarea cu alegătorii din străinătate este de înțeles din punct de vedere practic. Totuși, ca în cazul tuturor cerințelor de identificare, ridică problema accesibilității în sensul în care alegerea metodei de identificare nu ar trebui să restrângă în mod disproporționat exercițiul dreptului la vot.

Articolul 25. Procedura de completare a buletinului de vot pentru votul prin corespondență

55. Articolul 25 prevede că alegătorii se pot înregistra pentru a vota prin corespondență și chiar pot proceda la votarea prin corespondență, dar se pot prezenta apoi la o secție de votare din Republica Moldova și pot obține un buletin de vot pe hârtie. Caracterul practic al acestei dispoziții ar trebui verificat cu atenție, deoarece pare să se bazeze pe eficacitatea anulării buletinului de vot prin corespondență pentru a evita votul dublu.

56. Articolul 25(1) prevede că alegătorii completează un „formular al declarației privind abținerea de la votul multiplu și confirmarea exercitării dreptului de vot în secret” pe care îl primesc în materialul de vot (articolul 22 g)). Astfel de condiții legale pot fi comparate cu un jurământ, dar nu garantează secretul. Este totuși o „garanție” întâlnită în alte sisteme electorale care permit votul nesupravegheat prin corespondență.³⁹ Mai mult, nu este clar din articolul 25(1) ce se întâmplă dacă acest formular are semne de identificare pe el (nume, prenume, număr de înregistrare, număr de identitate). Dacă da, ar însemna că în cazul în care un astfel de formular ar fi găsit în plicul interior, s-ar anula buletinele de vot. Acest caz ar trebui adăugat la articolul 28 (1), care include o listă exhaustivă a cazurilor în care buletinul de vot este considerat nul.

³⁸ Raportul Misiunii OSCE/ODIHR de observare a alegerilor parlamentare din 11 iulie 2021.

³⁹ Comisia de la Veneția, Raport privind compatibilitatea votului de la distanță și a votului electronic cu standardele Consiliului European, CDL-AD(2004)012, § 64.

57. Articolul 25(1) prevede, de asemenea, că alegătorul completează formularul declarației pe care o primește ca material de vot (articolul 22 g). Nu este clar dacă acest formular conține semne de identificare (nume, prenume, număr de înregistrare, număr de identitate). Dacă da, ar însemna că, dacă s-ar găsi un astfel de formular în plicul interior, s-ar anula buletinele de vot. Prin urmare, articolul 28(1) ar trebui să abordeze problema, deoarece oferă o listă exhaustivă a cazurilor în care buletinul de vot este considerat nul și problema nu este reglementată de articolul 82 din Codul electoral al Republicii Moldova.

58. Această prevedere mai precizează că singura modalitate de exprimare a voinței alegătorului este marcarea buletinului de vot cu un semn specific „V”. Acest fapt ridică problema suprareglementării. Potrivit art. 79(2) din Codul electoral al Republicii Moldova, buletinele de vot sunt șampilate, nu completate cu pixul. „(2) Alegătorul aplică ștampila cu „votat” în interiorul cercului unui singur patruleter al buletinului de vot, ceea ce înseamnă că a votat pentru concurentul electoral corespunzător sau pentru una dintre opțiunile de la referendum. Cercurile din alte patruletere trebuie să rămână necompletate”. Persoanele care votează prin corespondență nu pot folosi o șampilă specială care este disponibilă doar la secția de votare. Acest fapt nu ar trebui să conducă la un formalism excesiv și buletinul de vot ar trebui considerat valabil dacă inscripția cu pixul face posibilă determinarea voinței alegătorului.

59. Această Opinie nu abordează articolul 36 privind „amendarea unor acte normative” care nu au legătură cu votul prin corespondență al cetățenilor moldoveni din străinătate.

IV. Concluzie

60. Prin scrisoarea din 3 mai 2024, domnul Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, i-a solicitat Comisiei de la Veneția o opinie referitoare la Legea nr. 109 din 26 aprilie 2024 privind implementarea parțială a votului prin corespondență.

61. Referitor la aspectele procedurale, Comisia de la Veneția reamintește că stabilitatea dreptului electoral reprezintă un element esențial al securității juridice. În acest caz, datorită sferei limitate a amendamentelor adoptate cu mai puțin de cinci luni înainte de următoarele alegeri, principiul stabilității nu a fost încălcat. Comisia de la Veneția constată însă contextul moldovenesc al modificărilor frecvente ale sistemului electoral și lipsa de transparență a acestora, care pot afecta încrederea alegătorilor în sistemul electoral, precum și procesul grăbit de adoptare a Legii. De asemenea, Comisia reamintește că trebuie depuse toate eforturile pentru a asigura implementarea corespunzătoare a amendamentelor.

62. Din punctul de vedere substanțial, propunerea autorităților moldovenești de a trece la votul prin corespondență pentru cetățenii din străinătate este salutară, deoarece numărul cetățenilor moldoveni cu drept de vot care locuiesc în străinătate este mare după standardele comparative, iar condițiile în care aceștia au votat în trecut au cauzat dificultăți. O tentativă de implementare a diferitelor metode este prudentă și se va aplica cel puțin la alegerile prezidențiale și la referendumul din 20 octombrie 2024. Sfera teritorială limitată a acestei tentative este acceptabilă datorită aplicării sale pentru un singur vot.

63. Comisia de la Veneția face următoarele recomandări principale autorităților din Republica Moldova:

A. Să asigure faptul că orice modificări viitoare ale legislației electorale sunt adoptate printr-un consens larg după consultări publice ample cu toate părțile interesate relevante, cu mult înaintea alegerilor, astfel garantând încrederea în procesul electoral. Această

recomandare se aplică în special oricăror modificări care trebuie făcute pe baza articolului 35(5) din lege;

B. Dacă tentativa are succes, acordarea unui caracter peren votului prin corespondență în străinătate, asigurându-i astfel stabilitatea și securitatea juridică, și aplicarea acestuia în toate țările în care votul prin corespondență este sigur și de încredere, trebuie stabilită prin decizii ale Comisiei Electorale Centrale.

64. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților din Republica Moldova pentru asistență suplimentară în această problemă.