



RAPORTUL nr. 1

Misiunea de Observare a Alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019

Perioada de monitorizare: 27 iulie – 10 decembrie 2018

Publicat la 20 decembrie 2018

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX, cu condiția indicării sursei de informație.



Ambasada Britanică
la Chișinău



Raportul este elaborat în cadrul Misiunii de Observare a Alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 desfășurată de Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate”; a Ambasadei Marii Britanii la Chișinău prin proiectul „Consolidarea responsabilității democratice în Moldova”; a Fundației Soros-Moldova prin proiectele „Consolidarea unei platforme de dezvoltare a activismului și educației de Drepturi ale Omului în Republica Moldova” și „Monitorizarea listelor de alegători și a litigiilor electorale în alegerile parlamentare din 2018”; a Consiliului Europei prin proiectul “Suport pentru monitorizarea alegerilor parlamentare din 2018”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui raport aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor.

Cuprins

SUMAR EXECUTIV	4
INTRODUCERE.....	8
I. CONTEXTUL POLITIC	10
II. CADRUL LEGAL.....	14
III. ORGANELE ELECTORALE.....	22
IV. LISTE ELECTORALE ȘI REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR.....	25
V. LITIGII ELECTORALE.....	29
VI. CONCURENȚII ELECTORALI.....	31
VII. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE	36
VIII. DISCURS INSTIGATOR LA URĂ ȘI DISCRIMINARE	40
IX. EDUCAȚIA ELECTORALĂ.....	41
RECOMANDĂRI.....	42

SUMAR EXECUTIV

Contextul politic. Alegerile parlamentare sunt foarte importante pentru calitatea, conținutul și direcția procesului decizional din R. Moldova, îndeosebi datorită caracterului preponderent parlamentar al regimului politic. Anume majoritatea politică din Parlament decide vectorul dezvoltării țării.

Sondajele desfășurate în perioada preelectorală indică asupra unor percepții negative ale populației vizavi de calitatea procesului decizional din societate, precum și asupra caracterului liber și corect al alegerilor parlamentare ce urmează a fi desfășurate. În perioada preelectorală a crescut simțitor ponderea cetățenilor ce evită să-și exprime public preferința politică.

O trăsătură distinctivă a actualului legislativ a fost rata mare a deputaților care și-au schimbat afilierea politică – circa 38%. Există suspiciuni rezonabile, alimentate de specificul implementării sistemului mixt în societățile cu democrație neconsolidată, că modificarea sistemului de alegere a deputaților de la cel al reprezentării proporționale la cel mixt ar favoriza și mai mult posibilele migrații ale deputaților independenți sau ale celor din opoziție spre "partidul puterii".

Cadrul legal. Un aspect negativ, din perspectiva modificării legislației electorale, se referă la ignorarea de către Parlamentul R. Moldova a Adreselor Curții Constituționale care au fost formulate în rezultatul alegerilor prezidențiale anume pentru a îmbunătăți legislația electorală.

Cadrul legal ce reglementează alegerile parlamentare din R. Moldova a suferit modificări substanțiale de la ultimele alegeri parlamentare, fiind modificat un element fundamental al dreptului electoral, și anume sistemul electoral propriu-zis. Modificarea sistemului electoral și trasarea hotarelor circumscripțiilor electorale s-a realizat cu mai mult de un an înainte de alegeri, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția.

Cu toate acestea, majoritatea recomandărilor tehnice formulate de către experții Comisiei nemijlocit la proiectul de lege prin care a fost schimbat sistemul au fost neglijate, fiind realizate doar 12 din 32. De principiu, Parlamentul R. Moldova a ignorat recomandarea principală a Comisiei – de a nu face modificarea și de a nu adopta sistemul mixt. Promo-LEX împărtășește aceeași opinie, conform căreia sistemul mixt nu trebuia implementat în contextul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019.

Majoritatea modificărilor operate în legislația electorală și conexă, în contextul modificării sistemului electoral au avut un caracter tehnic. O parte din modificări pot fi salutate, ele reieșind și din recomandările Promo-LEX, cum ar fi: micșorarea plafoanelor donațiilor persoanelor fizice și juridice în contul "Fond electoral"; motivarea implicării femeilor în alegeri; necesitatea colectării de semnături în liste de subscripție pentru partide și blocuri, nu doar pentru candidați independenți etc.

În același timp, atragem atenția asupra unor prevederi legale introduse care conțin un potențial substanțial de afectare a principiilor și standardelor internaționale în materie electorală. De exemplu, principiul sufragiului egal este limitat prin: sfidarea egalității votului – neasigurarea dreptului de a vota cu același număr de buletine pentru toți alegătorii, inclusiv pentru cei care nu dispun de domiciliu și reședință; nerespectarea egalității puterii electorale – diferențe substanțiale și peste marja permisă de lege în ceea ce privește numărul de alegători din circumscripția uninominală (CU), precum și posibilitatea apariției unor diferențe considerabile între voturile pentru un deputat pe lista națională și a unuia din CU; posibilitatea de afectare a egalității șanselor – incertitudini privind utilizarea certificatului de integritate în condițiile în care informațiile conținute în acest certificat sunt de natură să determine înregistrarea sau neînregistrarea și eligibilitatea candidaților.

Analizând modificările introduse în Codul electoral și cadrul legal conex în ultimul an înainte de alegeri, constatăm că principiul privind stabilitatea dreptului electoral pare să fi fost încălcat în cazul operării modificărilor privind organizarea referendumului în aceeași zi cu alegerile parlamentare și în cazul eliminării restricției de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor, cu eliminarea spațiului de 100 m de la secție, păstrând restricția doar pentru incinta secției de votare și intrarea în localul secției de votare.

Organizarea referendumului consultativ în aceeași zi cu alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, în opinia MO Promo-LEX, are la bază un cadru legal aprobat fără consultare publică și în mod pripit pe final de perioadă preelectorală, cu un aviz negativ al Curții Constituționale privind subiectul comasării scrutinelor de acest tip. Acest lucru va crește nejustificat de mult costurile exercițiului, va complica substanțial organizarea și desfășurarea scrutinelor, precum și va crea condiții inechitabile pentru concurenți/participanți.

În ceea ce privește subiectele referendumului, amintim că unul din subiecte – revocarea deputaților – este neconstituțional, contravine practicilor internaționale, iar din punct de vedere tehnic este imposibil de implementat în condițiile sistemului actual de alegere a deputaților. MO Promo-LEX își exprimă nedumerirea privind necontestarea la Curtea Constituțională a hotărârii respective a Parlamentului de către subiecții ce dispun de acest drept. Mai mult, MO de observare consideră că verificarea de către Înalta Curte a temeiniciei juridice de organizare a referendumului urmează a fi efectuată ex-ante și nu ex-post, întrucât în cazul verificării ex-post urmările ar putea fi imprevizibile.

MO Promo-LEX constată că, raportat la anul 2014, din totalul de 21 de recomandări formulate de Misiune privind îmbunătățirea cadrului legal relevant organizării și desfășurării alegerilor parlamentare, 14 au fost total sau parțial implementate.

Hotărâri ale CEC. În opinia MO Promo-LEX, pe parcursul perioadei monitorizate CEC a ținut cont în mod sporadic de etapele transparenței decizionale, publicând pentru consultări publice anumite proiecte de hotărâri privind modificarea regulamentelor și instrucțiunilor sale sau privind adoptarea de acte normative noi. Apreciem că, în rezultatul insistențelor continue, Promo-LEX este informată direcționat despre conținutul procesului de consultare publică.

În același timp, au existat suficiente exemple, atât pe parcursul anului 2018, cât și în perioada preelectorală, care au demonstrat lipsa de durabilitate în asigurarea transparenței decizionale. Un exemplu elocvent în acest sens este cazul adoptării unor modificări la Regulamentul privind drepturile și obligațiile observatorilor, atunci când pentru consultare a fost propus un proiect, dar în ședință a fost votat altul. Este și situația Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale și a Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă, modificările cărora nici măcar nu au fost supuse consultărilor publice. În aceeași categorie de exemple se înscrie și Hotărârea CEC cu privire la sistemul de înregistrare video în secțiile de votare la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, prin care au fost aprobate caracteristicile tehnice pentru sistemul de înregistrare video în secțiile de votare. Această Hotărâre a fost adoptată înainte de aprobarea proiectelor de modificare a actelor normative privind funcționarea unui astfel de sistem de înregistrare video. Până la data lansării prezentului Raport, nu a fost prezentat spre consultări publice nici un proiect de ajustare a cadrului normativ în acest sens.

Din punct de vedere cantitativ, considerăm că numărul de acte normative modificate sau aprobate de către CEC în perioada preelectorală este unul relativ mare și nu contribuie la sporirea încrederii în calitatea procesului decizional al instituției, deoarece au fost modificate tardiv. Or, legislația electorală a fost modificată încă din iulie 2017.

Către începutul perioadei electorale, CEC a acreditat 90 de observatori naționali, toți fiind din partea Asociației Promo-LEX, și 7 observatori internaționali.

Calitatea listelor electorale rămâne a fi unul dintre subiectele cele mai mediatizate și discutate în spațiul public în contextul desfășurării alegerilor. Actualul scrutin parlamentar nu este o excepție în acest sens. MO Promo-LEX va monitoriza procesul de lucru cu Registrul de Stat al Alegătorilor (RSA), precum și conținutul listelor electorale ce vor fi livrate către BESV. Sarcina pare a fi una dificilă și va depinde totalmente de gradul de deschidere și respectare a drepturilor observatorilor de către autoritățile electorale.

Numărul de alegători din RSA este în continuă creștere. Potrivit datelor din RSA, la începutul perioadei electorale, pe data de 10 decembrie 2018, existau 3 265 997 de alegători, cu 6 972 mai mulți decât în data de 31 martie 2018. MO Promo-LEX atrage atenția asupra faptului că sporirea continuă a numărului de alegători în RSA, în condițiile depopulării prin emigrare a țării, precum și a

existenței unui spor negativ al populației în anul 2000, alimentează starea de neîncredere a societății în funcționalitatea RSA și, implicit, în calitatea listelor electorale. Trezește nedumerire diferențele de date privind numărul alegătorilor deduse în baza cifrelor oferite de diferite instituții publice, cum ar fi ASP sau BNS.

În condițiile legislației electorale ale R. Moldova, participarea în condiții de egalitate a votului pentru cetățenii ce nu dețin nici domiciliu, nici reședință pare a fi imposibilă, întrucât cadrul legal nu le permite să voteze în circumscripții uninominale. Atragem atenția asupra numărului de alegători din această categorie, care în doar 15 luni (din septembrie 2017 până în decembrie 2018) a crescut cu 55 207, ajungând la 210 890 sau 6,45% din numărul total de alegători din RSA.

Litigii electorale. Atât alegerile prezidențiale din octombrie 2016, cât și alegerile locale noi din 20 mai 2018 au demonstrat că, pe de o parte, examinarea contestațiilor este o procedură ce nu este reglementată explicit, îndeosebi pentru ziua alegerilor și perioada de după alegeri, iar, de cealaltă parte, că anume instanța poate să-și asume rolul de actor al procesului electoral și să decidă în mod independent asupra unor cauze, fără ca această intervenție să fie solicitată de către părți.

Modificarea sistemului electoral a scos în evidență și alte vulnerabilități: incertitudini legale ce ar putea provoca conflicte privind competența de jurisdicție a instanțelor de judecată în cazul litigiilor în materie electorală, de exemplu, sau riscul sporit de invalidare a mandatelor în cadrul circumscripțiilor uninominale în contextul unui act de justiție voluntar.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate fi interpretată în cazul a doi concurenți potențiali: PDM și PSRM. În cazul PDM, pentru perioada preelectorală MO Promo-LEX a identificat cel puțin șapte cazuri în care activitățile potențialului concurent electoral la nivel național ar conține elementele unor astfel de abateri, precum: contopirea partidului cu statul, utilizarea abuzivă a resurselor administrative și coruperea cetățenilor. Suplimentar, au fost identificate cel puțin patru cazuri ce pot fi considerate drept utilizare a resurselor administrative la nivel de circumscripție uninominală. Potrivit MO Promo-LEX, în perioada preelectorală PSRM și-a atribuit proiecte adoptate și implementate din banii publici de către Consiliul Municipal Chișinău.

Începerea desemnării candidaților înainte de termen este o altă abatere identificată de MO Promo-LEX. Considerăm că pot fi interpretate drept încălcări de acest gen activitățile PSRM, PPȘ, PAS și PPPDA. În cazul PSRM este vorba de așa-zisa desemnare a candidaților, în condițiile în care, în perioada 8 septembrie – 3 noiembrie 2018, PSRM a prezentat public candidații partidului pentru 43 din 46 de circumscripții uninominale create pe teritoriul R. Moldova (fără regiunea transnistreană). În situația PPȘ este vorba de promovarea masivă în regiuni a instituției reprezentanților partidului. Iar PAS și PPPDA au anunțat încă în perioada preelectorală că și-au desemnat potențialii candidați pentru funcțiile de deputați pentru a trece filtrele de integritate, pe alocuri oferind nume de persoane în acest sens.

Acțiunile de pregătire și difuzare a informației cu tentă electorală în perioada preelectorală, în opinia MO, pot fi, de asemenea, interpretate drept început de campanie înainte de termenul legal prevăzut. În acest sens, este vorba de acțiunile PAS și PPPDA (viitorului bloc electoral ACUM) care, în perioada 5 noiembrie – 10 decembrie 2018, a desfășurat întâlniri cu cetățenii și a distribuit materiale de informare (angajamentele ACUM) în cel puțin 21 de raioane.

Observarea finanțării campaniei electorale rămâne o prioritate a MO Promo-LEX. În acest sens, vom continua să comparăm cheltuielile raportate la CEC cu activitățile și cheltuielile estimate în urma observării civice. În contextul modificării sistemului electoral, menționăm că amendamentele legale privind finanțarea concurenților electorali/grupurilor de inițiativă și raportarea financiară a acestora pot fi apreciate drept pozitive. În această ordine de idei, ne referim, în special, la: micșorarea plafoanelor donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice, includerea în raportarea financiară a serviciilor gratuite prestate de persoane fizice și juridice și a tuturor acțiunilor de voluntariat etc.

Cu toate acestea, reieșind din experiențele anterioare de observare a finanțelor concurenților electorali, precum și din specificul sistemului mixt, am identificat următoarele provocări: creșterea numărului de rapoarte financiare depuse la CEC; condiții inechitabile de competiție electorală prin utilizarea resurselor administrative; susținerea financiară a concurenților electorali din circumscripțiile de peste hotare, în condițiile în care cetățenii care muncesc peste hotare nu pot transfera resurse în contul Fond electoral; implicarea fundațiilor asociate liderilor politici ori partidelor politice; timp insuficient pentru supravegherea eficientă a rapoartelor finale privind finanțarea campaniei electorale, în special în contextul anulării zilei tăcerii etc.

Discursul de ură. Începând cu alegerile locale noi și referendumul local din Chișinău din noiembrie 2017, MO Promo-LEX monitorizează și discursul de ură utilizat de către concurenții electorali în cadrul alegerilor. În baza surselor de informare monitorizate, urmează să identificăm cazurile și tematica discursului, suntem interesați de subiecții care utilizează ura în mesaje electorale și de cei afectați de acest tip de discriminare.

În contextul Alegerilor Parlamentare din 24 februarie 2019, Promo-LEX va desfășura o **Campanie de informare**, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor R. Moldova cu drept de vot, inclusiv a celor din diasporă. Scopul general al Campaniei este de a contribui la sporirea nivelului de participare a cetățenilor R. Moldova la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019.

INTRODUCERE

Raportul nr. 1 este elaborat în cadrul activității Misiunii de Observare (MO) Promo-LEX a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 și cuprinde rezultatul monitorizării perioadei preelectorale, cu accent pe perioada din 27 iulie 2018 (aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor) până la 10 decembrie 2019 (începutul perioadei electorale).

Raportul de față conține constatările și tendințele principale specifice perioadei preelectorale pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Concluziile și recomandările MO din actualul raport se referă la contextul politic și legal al alegerilor ce urmează a fi desfășurate, făcându-se legătura între experiența de monitorizare a alegerilor precedente și evenimentele socio-politice cu potențial impact electoral din perioada preelectorală.

MO Promo-LEX va prezenta un total de 6 rapoarte de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Pe lângă actualul raport de lansare, vor fi elaborate alte 4 rapoarte intermediare, câte două pentru perioada de desemnare și înregistrare a concurenților și, respectiv, câte două pentru campania electorală a concurenților. Misiunea rapoartelor este diagnosticarea în timp real a calității procedurilor de organizare și desfășurare a alegerilor pentru o perioadă prestabilită de timp; responsabilizarea actorilor electorali; identificarea tendințelor pozitive și negative în cadrul procesului electoral. După ziua alegerilor va fi elaborat un raport care va include sinteza principalelor aspecte ale organizării și desfășurării votării (de ex., deschiderea și închiderea SV, numărul și tipul incidentelor); rezultatele numărării în paralel a voturilor (PVT) și compararea acestora cu rezultatele oficiale. Raportul final al MO urmează a fi prezentat pe data de 28 martie 2019.

Rapoartele de observare sunt elaborate de către echipa centrală a MO Promo-LEX, în baza constatărilor raportate de către observatorii pe termen lung (OTL) din cadrul MO cu privire la activitatea tuturor actorilor implicați în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor: concurenții electorali, autoritățile publice, organele electorale, partidele politice, cetățenii care își înaintează propria candidatură, precum și societatea civilă.

Monitorizarea procesului electoral se efectuează pe durata perioadei electorale de către 48 de OTL, câte unul pentru fiecare din cele 46 de circumscripții uninominale (CU) constituite pe teritoriul R. Moldova și controlate de autoritățile constituționale, precum și câte un OTL pentru CU constituite pentru regiunea transnistreană și pentru CU constituite peste hotare. În ziua scrutinului, Promo-LEX va delega câte un observator pe termen scurt (OTS) în fiecare din secțiile de votare (SV) deschise pe teritoriul R. Moldova. De asemenea, MO intenționează să desemneze OTS și pentru cel puțin 50 de SV peste hotare constituite pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2019.

Toți observatorii implicați în procesul de monitorizare sunt instruiți în cadrul seminarelor organizate de către Misiunea Promo-LEX și semnează Codul de conduită¹ al observatorului național independent Promo-LEX, obligându-se să acționeze operativ, cu bună credință și în mod non-partizan. Activitatea tuturor observatorilor este coordonată de echipa centrală a Asociației.

Drept sursă pentru rapoartele de observare ale MO servesc constatările OTL raportate în baza unor formulare tematice, precum și informații oficiale publice, raportate de către observatorii MO Promo-LEX. În cadrul vizitelor planificate, observatorii analizează informația rezultată din discuții, întâlniri cu interlocutorii și consultarea documentelor oficiale.

MO Promo-LEX a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 reprezintă un proiect realizat de Asociația Promo-LEX în cadrul Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte. MO Promo-LEX nu este oponent politic al concurenților implicați în procesul electoral, nu este un organ de anchetă și nu își asumă obligația expresă de a proba constatările observate. Cu toate acestea, rapoartele observatorilor sunt însoțite, în măsura posibilităților, de probe foto și video care pot fi puse doar la dispoziția organelor de drept, în baza solicitărilor corespunzătoare și în nici un caz la dispoziția

¹ <https://promolex.md/4689-codul-de-conduita-al-observatorilor-electorali-promo-lex/>

conurenților electorali. Misiunea Promo-LEX gestionează platforma web www.monitor.md în care orice cetățean poate semnală activități cu tentă electorală, pe aceeași platformă sunt stocate informații relevante din rapoartele observatorilor. Semnalările din partea cetățenilor sunt verificate de către observatorii Misiunii în cadrul următoarei vizite planificate în localitatea în care a fost înregistrată semnalarea.

Promo-LEX este o asociație obștească, care are drept scop dezvoltarea democrației în R. Moldova, inclusiv în regiunea transnistreană, prin promovarea și protejarea drepturilor omului, monitorizarea proceselor democratice și consolidarea societății civile. Asociația organizează Misiuni de observare a alegerilor din R. Moldova începând cu anul 2009, prezenta MO a alegerilor parlamentare fiind a 17-a la număr. De asemenea, angajații și membrii Asociației dispun de experiență internațională și au participat la observarea alegerilor în cadrul Misiunilor Internaționale din: Armenia, Germania, Georgia, Estonia, Norvegia, România, Suedia, Ucraina etc.

Standardele internaționale la care se face referire în acest raport sunt cele elaborate de ONU, OSCE, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Uniunea Europeană și Consiliul Europei. La finele acestui raport sunt formulate recomandări preliminare pentru autoritățile publice, organele electorale, concurenții electorali/participanții la referendum și alți actori interesați, cu scopul de a asigura optimizarea procesului electoral.

Raportul este elaborat în cadrul Misiunii de Observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 desfășurată de Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul “Democrație, Transparență și Responsabilitate”; a Ambasadei Marii Britanii la Chișinău prin proiectul „Consolidarea responsabilității democratice în Moldova”; a Fundației Soros-Moldova prin proiectele „Consolidarea unei platforme de dezvoltare a activismului și educației de Drepturi ale Omului în Republica Moldova” și „Monitorizarea listelor de alegători și a litigiilor electorale în alegerile parlamentare din 2018”; a Consiliului Europei prin proiectul “Suport pentru monitorizarea alegerilor parlamentare din 2018”.

Opiniile exprimate în rapoartele și comunicatele publice ale MO Promo-LEX aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al finanțatorilor.

I. CONTEXTUL POLITIC

Alegerile parlamentare sunt foarte importante pentru calitatea, conținutul și direcția procesului decizional din R. Moldova, îndeosebi datorită caracterului preponderent parlamentar al regimului politic. Anume majoritatea politică din Parlament decide vectorul dezvoltării țării.

O trăsătură distinctivă a procesului decizional din actualul legislativ a fost rata mare a deputaților care și-au schimbat afilierea politică – circa 38%. Există suspiciuni rezonabile, alimentate de specificul implementării sistemului mixt în societățile cu democrație neconsolidată, conform cărora modificarea sistemului de alegere a deputaților de la cel al reprezentării proporționale la cel mixt ar favoriza și mai mult posibilele migrații ale deputaților independenți sau ale celor din opoziție spre "partidul puterii".

Sondajele desfășurate în perioada preelectorală indică asupra unor percepții negative ale populației vizavi de calitatea procesului decizional din societate, precum și asupra caracterului liber și corect al alegerilor parlamentare ce urmează a fi desfășurate.

1.1. Descrierea cadrului instituțional

Republica Moldova este o republică parlamentară, în care puterea executivă este exercitată de Guvern, în frunte cu un prim-ministru, iar puterea legislativă este reprezentată de Parlament, compus din 101 membri. Șef al statului este Președintele care deține anumite atribuții limitate, inclusiv cu privire la politica externă și de apărare națională.

Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani.^{2 3} Prin urmare, dată fiind organizarea alegerilor parlamentare din 2014 la data de 30 noiembrie 2014, mandatul Parlamentului actual a expirat la data de 30 noiembrie 2018.

Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 vor fi organizate pentru prima dată în baza unui sistem electoral mixt, unde deputații vor fi aleși atât în baza votului reprezentării proporționale în circumscripția națională, cât și în baza votului majoritar, în circumscripții uninominale⁴.

1.2. Traseism politic

O trăsătură distinctivă a legislativului (2014-2018) este că, pe parcursul celor 4 ani de activitate, raportul forțelor politice din componența acestuia s-a modificat semnificativ (a se vedea Graficele 1⁵ și 2⁶). Către finalul legislaturii, circa 38 de deputați din 101 (37.62%) și-au schimbat apartenența politică.

Majoritatea parlamentară formată din fracțiunea PDM și grupul PPEM care a asigurat actul guvernării începând cu anul 2016 *s-a constituit în rezultatul traseismului politic*. Din cei 38 deputați care au părăsit fracțiunile sale, 23 au ales PDM, iar 9 – PPEM. *Cele mai decimate fracțiuni au fost cele aflate în opoziție* din momentul alegerilor parlamentare din 2014 sau care au trecut în opoziție la anumite perioade ale activității legislativului. Nu dispunem de probe concludente ce ar explica natura acestor mutații, însă faptul că vectorul migrației deputaților este de la opoziție către partidul puterii generează suspiciuni privind probabilitatea cazurilor de corupere politică sau intimidare.

Traseismul politic a caracterizat și coraportul de forțe politice la nivel de guvernare locală. Dacă după alegerile locale din 2015 PDM, actualul partid de guvernământ, avea 287 de primari, atunci în iulie 2018 scrisoarea adresată conducerii UE prin care reprezentanții administrațiilor publice locale se arată dezamăgiți de decizia de suspendare de către UE a asistenței macrofinanciare pentru R.

² Constituția Republicii Moldova, art. 61, alin. (1) și art. 63, alin. (1) - <https://bit.ly/2E6b3UK>.

³ Hotărârea Curții Constituționale nr. 31 din 10.11.1997 - <https://bit.ly/2QuxEjO>.

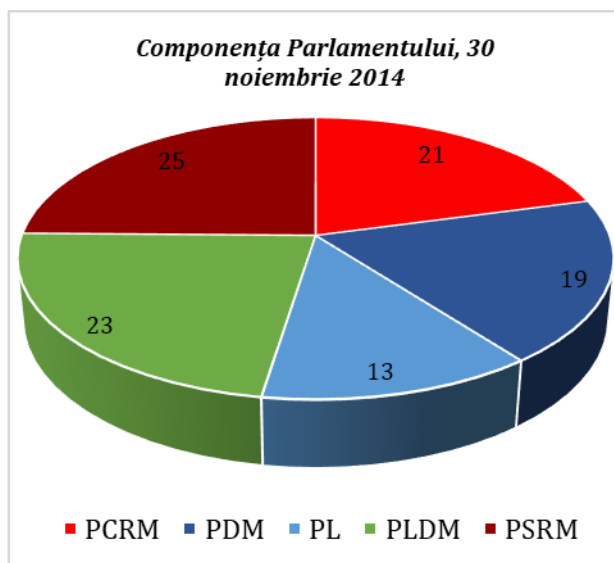
⁴ Codul Electoral, art. 79, alin. (3) - <https://bit.ly/2Jcsdy2>.

⁵ Componența Parlamentului de legislatura XX, 30.11.2014 - <https://bit.ly/2U3ZyC2>.

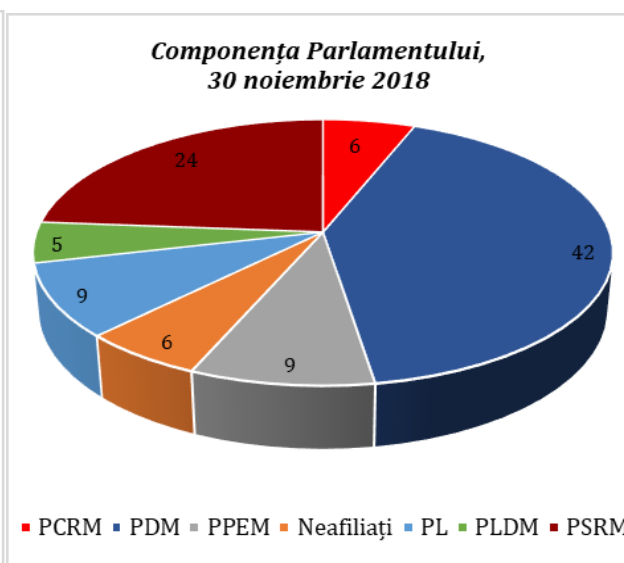
⁶ Componența Parlamentului de legislatura XX, 30.11.2018 - <https://bit.ly/2SkXRP4>.

Moldova, decizie criticată dur de PDM, a fost semnată deja de 713 primari⁷, din totalul de 898 de primari.

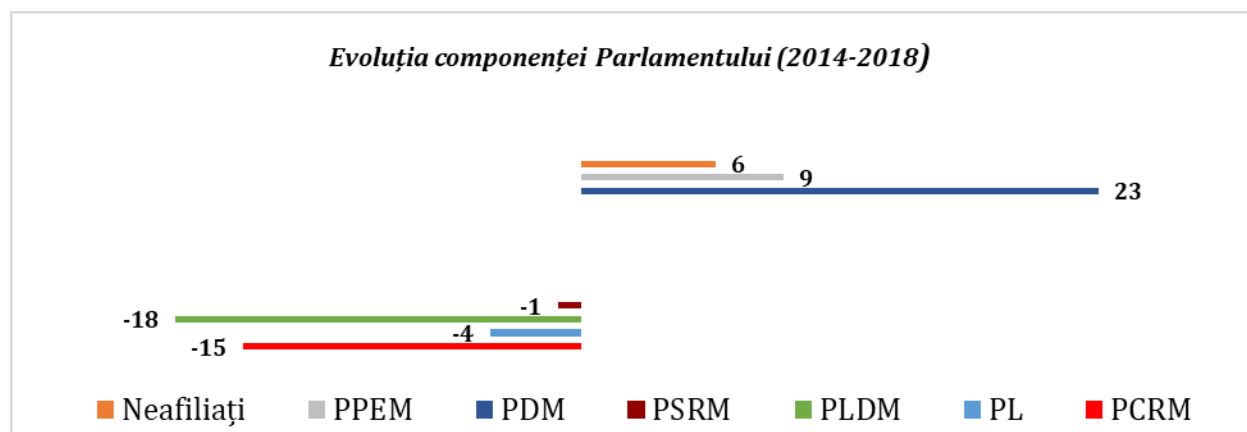
Graficul nr.1.



Graficul nr.2



Graficul nr.3



Tendința este confirmată și de aleșii locali de nivelul II care indicau la începutul anului 2018 în proporție de 21% din numărul total de intervievați că *intimidarea fizică sau psihică și amenințarea sunt cele mai întâlnite metode abuzive de influențare a aleșilor locali*. Aceasta în condițiile în care circa 45% dintre intervievați au refuzat să răspundă la întrebări. Important este faptul că toți aleșii locali care au indicat cazuri concrete de intimidare au făcut-o cu condiția păstrării anonimatului⁸.

În contextul sistemului electoral mixt, reieșind din trăsăturile acestuia, precum și în baza practicilor din statele cu democrație neconsolidată de tipul R. Moldova, *riscul traseismului politic și a suspiciunilor de corupere politică și intimidare a deputaților poate crește și mai mult*.

1.3. Intimidarea politică

Perioada preelectorală, în opinia MO Promo-LEX, poate fi caracterizată și prin cazuri de intimidare politică a diverșilor actori. Mai mult, *considerăm că are loc un proces de transformare a cazurilor în fenomen*.

⁷ 713 primari au semnat o scrisoare deschisă către oficialii europeni <https://is.gd/w1IyMB>

⁸ Raportul Promo-LEX nr.2 Monitorizare transparență APL II <https://is.gd/qqR8zE>

Constituirea Comisiei parlamentare de anchetă pe cazul fundației „Otwarty Dialog” în perioada preelectorală pentru elucidarea unei presupuse finanțării ilegale a partidelor de opoziție PAS și PPPDA, potențiali concurenți electorali, în lipsa unor probe concludente, determină suspiciuni rezonabile privind intimidarea acestora. Menționăm că majoritatea parlamentară deține pârghii suficiente pentru a reglementa explicit finanțarea partidelor și pentru a preveni astfel de situații discutabile. Cu regret, însă, n-au fost folosite aceste pârghii.

De asemenea, prin ieșirile publice din perioada preelectorală⁹, partidul de guvernământ vizează nu doar partidele politice, potențiali concurenți, ci și organizațiile societății civile, care s-ar "implica activ și deschis în campanii ilegale de promovare politică a unor potențiali concurenți electorali, iar cel mai grav este că acestea sunt finanțate din surse externe". MO Promo-LEX califică aceste învinuiri drept exercițiu de intimidare, întrucât potrivit rapoartelor Promo-LEX de monitorizare a finanțelor partidelor, fundațiile, inclusiv cele asociate PDM, sunt actorii apolitici ce se implică cel mai activ în campanii de promovare politică, nu asociațiile obștești.

1.4. Percepția situației social-politice

Cu privire la percepția situației social-politice de către cetățenii R. Moldova, constatăm că, potrivit datelor furnizate de cel mai recent studiu al opiniei publice efectuat de Institutul Republican Internațional (IRI),¹⁰ 71% din cei intervievați consideră că țara merge pe o cale greșită, iar 86% - consideră că statul nu este guvernat în interesul poporului, dar în interesul anumitor grupuri. În rezultat, încrederea populației în organele de conducere ale statului este foarte scăzută: doar 6% susține cu fermitate activitatea Parlamentului și, respectiv, doar 7% susține cu fermitate activitatea Guvernului. În privința alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, doar 8% din populație consideră că acestea vor fi libere și corecte. Datele sondajului IRI confirmă, de principiu, rezultatele altor sondaje periodice desfășurate în R. Moldova în perioada preelectorală.¹¹

Analiza retrospectivă a rezultatelor sondajului IRI mai permite de a conchide un fapt important privind percepția de către populație a situației social-politice: *că din momentul adoptării sistemului mixt și până în prezent s-a dublat numărul persoanelor care refuză să-și exprime public preferințele politice. Astfel, dacă în mediu, 4,7% din respondenții sondajului IRI de la începutul anului 2017¹² au refuzat să-și exprime preferințele politice, iar 4,6% - în sondajul din semestrul II 2017,¹³ potrivit sondajului efectuat în perioada preelectorală deja 8,2% din respondenți au refuzat să-și exprime public preferințele politice.*

Actualul context politic denotă un grad ridicat al volatilității electorale specific unui sistem de partide instabil. Or, potrivit sondajelor IRI și BOP din perioada preelectorală, 3 din cele 5 partide parlamentare, comparativ cu alegerile din 2014, nu ar ajunge în noul legislativ.

⁹ PDM constată apariția mai multor derapaje în ceea ce privește încălcarea de către unele partide și organizații civice a Legii privind partidele politice, a Codului electoral și a audiovizualului <https://is.gd/DWHdDd>

¹⁰ Studiu al opiniei publice: rezidenții din Moldova (11.09.2018 – 16.10.2018) - <https://bit.ly/2U8LdEy>.

¹¹ Barometrul de opinie publică, noiembrie 2018 - <https://bit.ly/2rjM9Zr>

¹² Studiu al opiniei publice: rezidenții din Moldova (13.02.2017 – 17.03.2017) - <https://bit.ly/2w9uUvg>.

¹³ Studiu al opiniei publice: rezidenții din Moldova (23.09.2017 – 17.10.2017) - <https://bit.ly/2rL3Pxb>.

Tabelul nr.1. Volatilitatea preferințelor electorale (2014-2018)

Nr.	Partide politice	Alegeri 2014	Sondaje 2018	
			BOP ¹⁴	IRI ¹⁵
1.	Partidul Socialiștilor din Republica Moldova	20,51%	23,00%	32,00%
2.	Partidul Liberal Democrat din Moldova	20,16%	0,50%	<1,00%
3.	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova	17,48%	1,70%	4,00%
4.	Partidul Democrat din Moldova	15,80%	7,60%	12,00%
5.	Partidul Liberal	9,67%	0,80%	1,00%
6.	Partidul Comunist Reformativ din Moldova	4,92%	–	–
7.	Blocul electoral “Alegerea Moldovei — Uniunea Vamala”	3,45%	–	–
8.	Mișcarea Populara Antimafie	1,74%	–	–
9.	Partidul Liberal Reformativ	1,56%	–	–
10.	Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate”	Nu exista	7,40%	12,00%
11.	Partidul Politic „Platforma Demnitate și Adevăr” ^{16*}	0,73%	5,00%	12,00%
12.	Partidul Politic „Partidul Șor”	N/P	3,00%	4,00%
13.	Partidul Politic „Partidul Nostru”	N/P	1,20%	2,00%

Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 constituie a 9-lea scrutin parlamentar la număr organizat în Republica Moldova de la declararea independenței în anul 1991.¹⁷

¹⁴ Barometrul de opinie publică, noiembrie 2018, pag. 53 - <https://bit.ly/2Boh8s7>.

¹⁵ Studiu al opiniei publice: rezidenții din Moldova (11.09.2018 – 16.10.2018), pag. 40 - <https://bit.ly/2U8LdEy>.

¹⁶ În 2014 - Partidul Forța Poporului

¹⁷ Istoria și evoluția Parlamentului - <https://bit.ly/2Q1qnIR>.

II. CADRUL LEGAL

Cadrul legal ce reglementează alegerile parlamentare din R. Moldova a suferit modificări substanțiale de la ultimele alegeri ale deputaților în Parlament, fiind modificat un element fundamental al dreptului electoral, și anume, sistemul electoral propriu-zis. Modificarea sistemului electoral și trasarea hotarelor circumscripțiilor electorale s-a realizat cu mai mult de un an înainte de alegeri, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția. Cu toate acestea, majoritatea recomandărilor formulate de experții Comisiei nemijlocit pe marginea proiectului de lege prin care a fost schimbat sistemul au fost neglijate, fiind realizate, în opinia Promo-LEX, doar 12 din 32.

De principiu, Parlamentul R. Moldova a ignorat recomandarea principală a Comisiei – și anume, de a nu face modificarea și de a nu adopta sistemul mixt. Promo-LEX împărtășește aceeași opinie formulată de către Comisia de la Veneția, conform căreia sistemul mixt nu trebuia implementat în contextul alegerilor din 24 februarie 2019.

Majoritatea modificărilor operate în legislația electorală și conexe, în contextul modificării sistemului electoral au avut un caracter tehnic. O parte din modificări sunt salutabile, ele reieșind și din recomandările Promo-LEX, cum ar fi: micșorarea plafoanelor donațiilor persoanelor fizice și juridice în contul "Fond electoral"; motivarea implicării femeilor în alegeri; necesitatea colectării de semnături în liste de subscripție pentru partide și blocuri, nu doar pentru candidați independenți etc.

În același timp, atragem atenția asupra unor prevederi legale introduse care conțin un potențial substanțial de afectare a principiilor și standardelor internaționale în materie electorală. De exemplu, principiul sufragiului egal este limitat prin: sfidarea egalității votului – neasigurarea dreptului de a vota cu același număr de buletine pentru toți alegătorii, inclusiv pentru cei care nu dispun de domiciliu și reședință; nerespectarea egalității puterii electorale – diferențe substanțiale între numărul de alegători din CU, precum și posibilitatea unor diferențe considerabile între voturile pentru un deputat pe lista națională și a unuia din CU; posibilitatea de afectare a egalității șanselor – incertitudini privind utilizarea certificatului de integritate în condițiile în care informațiile conținute în acest certificat sunt de natură să determine înregistrarea sau neînregistrarea și eligibilitatea candidaților.

Un alt aspect negativ, din perspectiva modificării legislației electorale se referă la ignorarea de către Parlamentul R. Moldova a Adreselor Curții Constituționale care au fost formulate în rezultatul alegerilor prezidențiale anume cu scopul de a îmbunătăți legislația electorală.

Analizând modificările efectuate la Codul electoral și cadrul legal conexe în ultimul an înainte de alegeri, constatăm că principiul privind stabilitatea dreptului electoral a fost încălcat în cazul operării modificărilor privind organizarea referendumului în aceeași zi cu alegerile parlamentare și în cazul eliminării restricției de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor, cu eliminarea spațiului de 100 m de la secție, păstrând restricția doar pentru incinta secției de votare și intrarea în localul secției de votare.

MO Promo-LEX constată că, raportat la anul 2014, din totalul de 21 de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal relevant alegerilor parlamentare, un număr de 14 au fost total sau parțial implementate.

2.1. Modificarea sistemului electoral de alegere a deputaților prin Legea nr. 154 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

În urma alegerilor prezidențiale din 30 noiembrie 2016, Curtea Constituțională a formulat 6 adrese¹⁸ Parlamentului R. Moldova care nu au fost examinate, contrar prevederilor art. 28¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, care prevede un termen de cel mult 3 luni pentru examinarea observațiilor (constatărilor) Curții și informarea acestora despre rezultatele examinării.

¹⁸ Hotărârea nr.34 din 13.12.2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova (sesizarea nr. 139e/2016) <https://is.gd/AcWTPk>

Astfel, nici până la desfășurarea următorului scrutin național, Parlamentul R. Moldova nu a soluționat problemele identificate de judecătorii Curții în urma alegerilor prezidențiale, cum ar fi: *reglementarea explicită a examinării contestațiilor electorale depuse în ziua alegerilor și ulterior zilei alegerilor; reglementarea expresă de către Parlament a unor mecanisme sancționatorii prompte și imediate, inclusiv în ordine penală, pentru orice tentativă de implicare a cultelor religioase în campaniile electorale; modificarea legislației cu privire la răspunderea radiodifuzorilor în perioada campaniilor electorale și instituirii de către Parlament a unor instrumente eficiente, care ar permite autorităților responsabile aplicarea unor sancțiuni cu executare imediată și disuasive, cum ar fi suspendarea dreptului de emisie pentru întreaga perioadă a campaniei electorale, pentru acele instituții media care încalcă obligația de imparțialitate în perioada electorală.*

La 20 iulie 2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 154 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în particular a Codului electoral și a Legii nr. 39/1994 despre statutul deputatului în Parlament. Prin Legea nr. 154 din 20.07.2017 s-a trecut de la sistemul electoral proporțional către un sistem mixt de alegere a deputaților. Astfel, cadrul legal prevede că alegerile Parlamentului se efectuează în baza unui sistem de vot mixt (proporțional și majoritar) într-o circumscripție națională și în 51 de circumscripții uninominale. Respectiv, în circumscripția națională se aleg 50 de deputați în baza votului reprezentării proporționale, iar în circumscripțiile uninominale se aleg 51 de deputați în baza votului majoritar, câte unul în fiecare circumscripție.

Atragem atenția asupra faptului că *Comisia de la Veneția, în avizul său a menționat că modificarea sistemului electoral în Republica Moldova nu este recomandabilă*¹⁹. *Asociația Promo-LEX, de asemenea, s-a pronunțat împotriva modificării sistemului electoral, în lipsa consensului național pe marginea acestui subiect, dar și considerând că eventual implementarea noului sistem electoral trebuie să fie amânată pentru alegerile ce urmează să aibă loc peste un mandat legislativ. Or, există suspiciuni că sistemul mixt implementat la alegerile din februarie 2019 ar putea să avantajeze partidele care l-au votat*²⁰.

Reieșind din schimbarea sistemului electoral, au fost efectuate și alte modificări ale actelor normative, în vederea adaptării cadrului legal la sistemul de vot mixt. Prin Hotărârea Guvernului nr. 970 din 15.11.2017 au fost aprobate circumscripțiile uninominale permanente, dintre care 46 de circumscripții pe teritoriul Republicii Moldova aflat sub controlul autorităților constituționale ale statului, 2 circumscripții - pe teritoriul Republicii Moldova din stânga Nistrului (Transnistria), temporar în afara controlului autorităților constituționale ale statului și 3 circumscripții - peste hotarele Republicii Moldova.

În opinia Promo-LEX, constituirea circumscripțiilor uninominale a fost un proces caracterizat prin: *transparență limitată a procesului decizional, ignorare a standardelor internaționale, încălcare a cadrului legal privind criteriile utilizate în constituirea circumscripțiilor, precum și ignorarea criteriilor speciale de calculare a numărului de circumscripții pentru regiunea transnistreană și pentru alegătorii aflați peste hotare.*²¹

În urma schimbării sistemului electoral din unul proporțional în unul mixt, prevederile Codului electoral privind alegerile parlamentare au fost modificate în mod substanțial. În general, este vorba de *un șir de modificări de natură tehnică ce urmează să asigure implementarea noului tip de scrutin:*

- a fost introdusă noțiunea de circumscripție uninominală (CU) și alte prevederi speciale ce rezultă din alegerea deputaților pe circumscripție uninominală;
- grupurile de inițiativă (GI) au obținut aceleași drepturi și obligații ca și concurenții electorali din perspectiva finanțării și raportării activității acestora;

¹⁹ Opinia Asociației Promo-LEX: doar 12 din 32 de recomandări europene cu privire la sistemul electoral mixt au fost îndeplinite <https://is.gd/7dfZX4>

²⁰ Declarație cu referire la modificarea sistemului de alegere a deputaților în Parlament <https://is.gd/EppRUP>

²¹ Apel public privind transparența limitată și deficiențele constatate în procesul de adoptare a proiectului hotărârii privind constituirea circumscripțiilor uninominale <https://is.gd/enxaii>

- au fost introduse noi sancțiuni ce pot fi aplicate de către CEC și CECE grupurilor de inițiativă sau concurenților electorali pentru încălcarea legislației electorale;
- au fost micșorate plafoanele donațiilor în contul “Fond electoral” de la 200 salarii medii lunare pe economie la 50 pentru persoanele fizice și de la 400 la 100 pentru persoanele juridice;
- a fost introdusă posibilitatea de a candida atât pe circumscripție națională pe liste de partid, cât și pe circumscripție uninominală, cea din urmă fiind prioritară dacă candidatul este ales în ambele circumscripții;
- a fost introdus dreptul alegătorului de a vota cu două buletine de vot în cadrul alegerilor parlamentare: unul pentru circumscripția națională și unul pentru circumscripția uninominală;
- au fost introduse criterii noi privind deschiderea secțiilor de votare din străinătate; a fost majorat numărul maxim de buletine de vot care pot fi expediate secțiilor de votare din străinătate de la 3000 la 5000;
- a fost introdusă constituirea consiliilor electorale distincte de circumscripție pentru secțiile de votare din străinătate și pentru localitățile din stânga Nistrului, inclusiv au fost incluse particularități pentru constituirea și funcționarea SV și BESV distincte pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului;
- au fost introduse prevederi speciale privind majorarea suportului bugetar partidelor politice care vor respecta cota de cel puțin 40% de candidați femei înaintați în circumscripții uninominale;
- au fost introduse prevederi noi privind organizarea și desfășurarea alegerilor parțiale în circumscripții uninominale ca urmare a nealegerii unui deputat sau a vacanței funcției de deputat ales în circumscripția uninominală.

MO Promo-LEX atrage atenția asupra unor modificări ce depășesc limitele unor amendamente de natură tehnică și care pot afecta substanțial calitatea procesului electoral:

- introducerea certificatului de integritate în calitate de document necesar pentru înregistrarea candidaților a generat suspiciuni privind limitarea accesului la procesul electoral și încălcarea principiului egalității șanselor. Informațiile conținute în acest certificat se pare că sunt de natură să determine înregistrarea sau neînregistrarea și eligibilitatea candidaților în cadrul alegerilor parlamentare²², chiar dacă o atare limitare nu este expres prevăzută în Codul Electoral;
- incertitudini privind contestarea acțiunilor/inacțiunilor concurenților electorali. Astfel, conform acestei legi, contestațiile privind acțiunile/ inacțiunile concurenților electorali se depun direct în instanța de judecată, care până la această modificare puteau fi contestate la organul electoral. Totuși, în urma modificărilor efectuate, în cazul alegerilor parlamentare în circumscripțiile uninominale, hotărârile consiliilor electorale asupra contestațiilor ce vizează acțiunile/inacțiunile concurenților electorali pot fi atacate în instanța de judecată în a cărei rază teritorială se află consiliul respectiv. Astfel, din aceste prevederi apare incertitudinea privind locul depunerii contestațiilor privind acțiunile/inacțiunile concurenților electorali în circumscripții uninominale²³;
- alegerea deputaților într-un singur tur de scrutin va asigura o reprezentativitate mai redusă a Parlamentului, comparativ cu alegerea Președintelui și a primarilor, care are loc în două tururi de scrutin;
- este foarte probabilă încălcarea principiului egalității puterii electorale a unui mandat de deputat. Astfel, pragul minim de accedere în Parlament în baza listei de candidați, înaintată de partidele politice în circumscripția națională, va fi mai mare decât cel care va fi înregistrat în anumite CU. Există diferențe substanțiale, ce depășesc limitele impuse de cadrul legal, și între numărul de alegători din diferite circumscripții²⁴;
- afectarea principiului egalității votului. Există suspiciuni privind dreptului de a vota cu același număr de buletine pentru alegătorii care nu dispun de domiciliu și reședință. În același context poate

²² Art. 82 Cod electoral, art. 2 alin. (6¹) Legea privind statutul deputatului în Parlament

²³ Analiza Promo-LEX privind posibilele conflicte de competență de jurisdicție a instanțelor de judecată în cazul litigiilor în materie electorală la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 <https://is.gd/3Kh1KX>

²⁴ Analiza Promo-LEX. Circumscripțiile electorale uninominale – între oportunitate politică și legalitate <https://is.gd/p1wamx>

fi înscrisă și situația cu votul studenților. Or, la acest capitol de asemenea există incertitudini de interpretare²⁵.

2.2. Modificarea legislației electorale în decurs de un an până la alegeri

Principiul privind stabilitatea dreptului electoral statuează că elementele fundamentale ale dreptului electoral, și în special sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate înainte de un an de la alegeri sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare²⁶. În acest sens, arătăm că în ultimul an înainte de alegerile parlamentare, Codul electoral a fost modificat de 7 ori la inițiativa Parlamentului RM, o dată urmare a unei Hotărâri a Curții Constituționale:

1) Prin Legea nr. 74 din 26.04.2018 a fost modificat articolul privind statutul membrilor CEC, prin care, pe lângă alte criterii de eligibilitate, membrii CEC nu trebuie să aibă interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate (ANI).

2) Prin Legea nr. 79 din 24.05.2018 a fost modificat art. 22 prin care Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor (MTIC) a fost substituit de Agenția Servicii Publice (ASP) în atribuția de conlucrare a CEC pentru asigurarea evidenței alegătorilor.

3) Prin Legea nr. 172 din 27.07.2018 au fost operate modificări la prevederile legate de finanțarea CEC, cheltuielile pentru pregătirea și desfășurarea alegerilor.

4) Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 25 din 11.10.2018 privind excepția de neconstituționalitate a art. 13 alin. (1) lit. b) din Codul electoral, Curtea a declarat neconstituțională prevederea privind privarea de dreptul de a alege a persoanelor “care sunt recunoscute incapabile prin hotărâre definitivă a instanței de judecată” și a conchis că această prevedere este contrară art. 38 din Constituție, iar interzicerea exercițiului dreptului de vot a fost aplicată în mod automat și nediferențiat în legislația veche, în lipsa unei aprecieri fundamentate a unei instanțe de judecată cu privire la capacitatea de vot a persoanelor cu dizabilități de ordin mintal.

5) Prin Legea nr. 271 din 23.11.2018 termenul „spor” a fost înlocuit cu termenul „indemnizație” la articolul care prevede remunerarea angajaților permanenți ai aparatului CEC.

6) Prin Legea nr. 302 din 30.11.2018 au fost efectuate modificări în privința modului de calcul a indemnizației funcționarilor aparatului consiliului electoral de circumscripție, și funcționarilor degrevați. Pentru activitatea în perioada electorală, inclusiv în ziua alegerilor, membrilor organelor electorale nedegrevați și celor neconvocați, precum și funcționarilor aparatelor birourilor electorale li se stabilește o indemnizație în mărime de 20 la sută din salariul mediu pe economie pentru anul precedent.

7) Prin Legea nr. 238 din 08.11.2018 (publicată în Monitorul Oficial la 30.11.2018) prevederea de la art. 13 alin (1) lit. b) este reintrodusă, având următorul cuprins „b) lipsite de dreptul la vot prin hotărârea definitivă a instanței de judecată.” Această lege urmează să intre în vigoare la 30.12.2018. Respectiv, începând cu 31 decembrie 2018, la instituirea măsurii de ocrotire judiciară instanța de judecată va decide asupra dreptului de vot, evaluând întrunirea cumulativă a mai multor criterii.²⁷ De asemenea, prin această lege, ANI este obligată să informeze organele electorale despre existența interdicției de a ocupa funcții de răspundere și despre existența antecedentelor penale.

Asociația Promo-LEX salută modificarea și alinierea prevederilor legale naționale la standardele internaționale. Or, conform Codului de bune practice în materie electorală, “suspendarea drepturilor politice ale persoanei poate fi dispusă numai printr-o decizie specială adoptată de o instanță judecătorească”.

8) Prin Legea nr. 268 din 23.11.2018 (publicată în Monitorul Oficial și intrată în vigoare la 14.12.2018) a fost eliminată interdicția de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor, păstrând restricția doar pentru incinta secției de votare și intrarea în localul secției de votare. În acest sens, a fost modificat atât Codul electoral, cât și Codul contravențional care

²⁵ Efectele sistemului mixt. Studiu de caz: votul studenților și al elevilor poate decide soarta alegerilor din unele circumscripții uninominale. <https://is.gd/HRtts3>

²⁶ Codul de bune practici în materie electorală <https://bit.ly/2QFOFaQ>

²⁷ Art. 308¹¹ alin. (2), (3) Codul de procedură civilă

prevede sancțiunea pentru efectuarea agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor.

Analizând modificările efectuate la Codul electoral și cadrul legal conex în ultimul an înainte de alegeri, constatăm că principiul privind stabilitatea dreptului electoral a fost încălcat în cazul eliminării restricției de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor, păstrând restricția doar pentru incinta secției de votare și la intrarea în localul secției de votare.

2.3. Adoptarea și modificarea cadrului legal conex

Cadrul legal conex Codului electoral a fost, de asemenea, modificat în ultimul an înainte de alegerile parlamentare. Legea privind partidele politice a fost modificată²⁸ la art. 11 prin înlocuirea instituției abilitate cu operarea informației privind partidele politice, din Ministerul Justiției în Agenția Servicii Publice. Totodată, au fost excluse și primele 3 alineate de la art. 11. Suplimentar, dacă anterior informația privind înregistrarea partidelor politice se conținea în Registrul partidelor politice, în urma modificărilor efectuate, informația privind partidele politice se conține în Registrul de stat al persoanelor juridice. Alin. 3) din art. 11, care a fost exclus, prevedea că informația din Registrul partidelor politice este de interes public. Regretăm aceasta modificare, întrucât în prezent informația privind partidele politice din registrul de stat al persoanelor juridice nu este considerată de interes public.

Codul Contravențional a fost, de asemenea, modificat²⁹ în partea ce ține de funcția Comisiei Electorale Centrale de a constata contravenții și a încheia procese-verbale, astfel fiindu-i extinsă sfera de competență de constatare a contravențiilor prevăzute la art.48, art.48¹ alin. (4), art.48², 51 și 53 Cod Contravențional.

A fost elaborat Regulamentul cu privire la ordinea de eliberare a certificatelor de integritate³⁰, prin care a fost stabilită ordinea de solicitare și eliberare a acestora, inclusiv pentru candidații pentru funcția de deputat în Parlament. Conform Regulamentului, certificatul de integritate se întocmește în două exemplare, dintre care unul se eliberează solicitantului, iar altul se păstrează în dosarele de acumulare ale inspectoratului de integritate, pe durata valabilității certificatului de 3 luni. Menționăm că Regulamentul nu prevede eliberarea repetată a certificatului de integritate pentru una și aceeași perioadă. Totuși, conform art. 49 alin. (1), art. 85 alin. (1),(3), (6), persoanele care vor fi incluse în listă din partea unui concurent electoral pentru alegerile în baza circumscripției naționale și vor candida și într-o circumscripție uninominală, vor trebui să depună setul de documente necesare pentru a fi înregistrate, atât la CEC, cât și la CECE, iar certificatul de integritate se eliberează într-un singur exemplar.

Termenul de eliberare a certificatelor de integritate este de 15 zile. Stabilirea unui termen atât de îndelungat, practic privează partidele politice de dreptul de modificare a listelor de candidați prin înlocuire în termen de până la 14 zile înainte de ziua alegerilor . Or, în vederea respectării tuturor termenelor și prevederilor legale, partidele politice, care din anumite motive decid să înlocuiască un candidat, pot să o facă doar cu 29 zile înainte de ziua alegerilor, adică cu o zi după expirarea termenului pentru înregistrarea candidaților.

2.4. Stabilirea datei alegerilor

La 27 iulie 2018, Parlamentul RM a adoptat Hotărârea nr. 197, prin care a stabilit data de 24 februarie 2019 pentru desfășurarea alegerilor Parlamentului, hotărâre publicată în Monitorul Oficial la 10 august 2018 și intrată în vigoare la 1 decembrie 2018. Parlamentul de legislatura a XX-a și-a încheiat mandatul legal de patru ani pe 1 decembrie 2018.

²⁸Prin Legea nr. 31 din 16.03.2018, în vigoare din 20.04.2018

²⁹ Legea nr. 159 din 12.10.2018 privind modificarea unor acte legislative

³⁰ Ordinul Autorității Naționale de Integritate, Agenției Servicii Publice și Inspectoratului Național de Probațiune nr. 90/653/07 din 09.10.2018

Aplicând norma de la art. 1 din Codul electoral care definește perioada electorală rezultă că perioada electorală a început la 10 august 2018 (ziua aducerii la cunoștința publică a datei alegerilor), termenul acesteia depășind cu mult 90 de zile.

Luând în considerare aprobarea Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017 care prevede la art. 56 că actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării, precum și tendința Parlamentului Republicii Moldova de a stabili data alegerilor cu mai mult de 90 de zile înainte, *recomandăm modificarea noțiunii "perioadă electorală" ca perioadă de timp cuprinsă între ziua aducerii la cunoștința publică a datei desfășurării alegerilor și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente. În acest sens, optăm pentru extinderea termenului de 90 de zile, inclusiv cu menționarea autorității responsabile de fixarea acestui termen pornind de la specificul tipurilor de alegeri (parlamentare, prezidențiale, locale generale, locale noi, referendumuri etc.).*

Pornind de la principiul previzibilității și stabilității, Promo-LEX își reiterează poziția privind oportunitatea unei perioade electorale mai lungi, care în opinia Misiunii ar crea condiții mai favorabile egalității șanselor între potențialii concurenți, dar și suficient timp pentru pregătirea desfășurării și organizării scrutinelor.

2.5. Organizarea referendumului în aceeași zi cu alegerile Parlamentului

În vederea realizării inițiativei de organizare a referendumului consultativ în aceeași zi cu alegerile Parlamentului și încadrării acestuia în limitele legale, cadrul normativ a fost ajustat într-un mod netransparent și fără o consultare publică. Astfel, prin Legile nr. 238 și 268 legislatorul, inclusiv, a dat undă verde desfășurării unui referendum consultativ în ziua alegerilor, la inițiativa PDM. În acest sens, a fost operată modificarea art. 156 Cod electoral, prin care norma prohibitivă de desfășurare a referendumului republican cu 60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua alegerilor a devenit o normă permisivă pentru desfășurarea acestuia în aceeași zi cu ziua alegerilor parlamentare, prezidențiale și locale generale.

Legea nr. 238, a fost înregistrată în Parlament ca proiectul nr. 220 din 26.06.2018³¹, fiind adoptată în I lectură la 27.07.2018 și în cea de a -2-a lectură la 08.11.2018. În nota informativă la proiectul Legii este menționat că acesta vine să continue eforturile pentru implementare în practică și onorarea obligațiilor asumate de Republica Moldova prin ratificarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 13.12.2006. De asemenea, este menționat că proiectul legii a fost elaborat pentru a exclude neconcordanțele dintr-un șir de acte normative în care aspectele legate de capacitatea juridică a persoanei fizice sunt abordate în subsidiar.

La 24.10.2018, deputatul în Parlament Sergiu Sîrbu a înaintat Comisiei protecție socială, sănătate și familie amendamentul la proiectul de lege, prin care pe lângă propunerile de modificare a Codului electoral legate de scopul legii, propune și modificarea art. 156 alin. (2) prin înlocuirea textului "precum și în ziua altui referendum republican" "decât dacă se desfășoară în aceeași zi" și completarea la final cu propoziția "În aceeași zi nu pot avea loc două referendumuri republicane". La argumentarea necesității amendamentului, deputatul explică că acestea sunt "necesare în vederea executării Avizului Curții Constituționale nr. 1 din 22.09.2014 și Adresei CC Nr. PCC-01/48c din 22.09.2014, prin care i s-a solicitat Parlamentului înlăturarea ambiguităților din Codul electoral privind posibilitatea comasării alegerilor și referendumului."

Atragem atenția că Avizul Curții Constituționale se referea la organizarea referendumului republican constituțional, iar în Adresa menționată Curtea a reținut că, „dacă desfășurarea unui referendum este interzisă cu 60 de zile înainte și după ziua desfășurării alegerilor, pentru a evita confuzia, *a fortiori* ea nu poate avea loc în ziua respectivă. Această rațiune este dictată de necesitatea evitării confuziei în cazul derulării a două exerciții democratice de natură diferită. Astfel, ținând cont de

³¹ <https://bit.ly/2RA8ldj>

necesitatea respectării termenului de 6 luni pentru revizuirea Constituției, ambiguitățile din Codul electoral privind posibilitatea comasării alegerilor și referendumului urmează a fi înlăturate pe cale legislativă.”

Amintim că, anterior, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra comasării referendumului în aceeași zi cu alegerile și interpretând această normă în redacția veche, a statuat că un referendum republican nu poate fi organizat în aceeași zi cu alegerile parlamentare, prezidențiale și locale generale. În contextul în care pe marginea comasării scrutinelor de acest tip există un aviz negativ din partea Curții Constituționale, este de neînțeles omisiunea deputaților din opoziția parlamentară de a ridica excepția de neconstituționalitate în acest caz.

De asemenea, a fost modificat și art. 169 alin. (1) prin introducerea unei norme speciale care să reglementeze modul de formare a circumscripțiilor electorale și a consiliilor electorale de circumscripție, în cazul în care un referendum republican se organizează în aceeași zi cu alegerile parlamentare.

Prin Legea 268 din 23.11.2018, care a fost înregistrată în calitate de proiect de lege cu nr. 376 din 05.11.2018³² la inițiativa deputaților Sîrbu Serghei, Apolschii Raisa, Vreimea Igor, aprobat în prima lectură la 08.11.2018 și în a II-a lectură la 23.11.2018. În nota informativă la proiectul de lege se menționează că acesta a fost elaborat în urma recomandărilor Comisiei juridice, numiri și imunități care la 31.10.2018 a aprobat Raportul cu privire la analiza, expertiza și evaluarea legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi în mun. Chișinău. Scopul proiectului de lege era eliminarea restricțiilor ce țin de interzicerea agitației electorale în ziua premergătoare a alegerilor și în ziua alegerilor, cu excepția incintelor secțiilor de votare și în perimetrul din imediata apropiere.

La 19.11.2018, deputații Serghei Sîrbu și Valentina Buliga au înaintat un amendament la proiectul de lege prin care au propus, printre altele, completarea art. 169 alin. (1) cu propoziția: “În cazul în care referendumul republican se organizează în aceeași zi cu alegerile parlamentare, circumscripțiile electorale și consiliile electorale de circumscripție se formează potrivit aceluiași criterii stabilite la art. 80 și 81 al prezentului cod.” La argumentarea necesității amendamentului, deputații explică “dat fiind schimbarea sistemului electoral și existența la diferite scrutine a două sisteme de constituire a circumscripțiilor electorale și consiliilor electorale, este necesar de a prevedea tehnic norma care va explica că dacă au loc două alegeri parlamentare concomitent cu un referendum republican, atunci consiliile electorale se vor forma conform regulilor de la alegeri, ca să nu existe două sisteme paralele și să nu avem confuzii și interpretări eronate.”

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 332 din 30.11.2018 a fost stabilită pentru data de 24 februarie 2019, în aceeași zi cu data desfășurării alegerilor Parlamentului, desfășurarea referendumului republican consultativ. În cadrul referendumului urmează a fi supuse întrebări privind reducerea numărului deputaților în Parlament și revocarea deputaților de către popor.

Asociația Promo-LEX s-a expus asupra posibilității și oportunității³³ acestei inițiative, identificând un șir de riscuri, aspecte legale și tehnici incerte. Organizarea și desfășurarea referendumului complică exercițiul de vot al alegătorilor, contrar principiului privind simplitatea votului³⁴, iar întrebarea privind revocarea deputaților de către popor este neconstituțională.

Menționăm că modificările privind organizarea referendumului în aceeași zi cu ziua alegerilor Parlamentului au fost aprobate cu încălcarea transparenței în procesul decizional, fiind introduse ca amendamente la proiectele de legi în a doua lectură, care aveau alt scop și urmăreau altă finalitate decât cea privind organizarea referendumului. Aceste modificări au fost aduse la cunoștința publicului

³² <https://bit.ly/2GrGScI>

³³ <https://bit.ly/2Led0Q1> Opinia Promo-LEX privind posibilitatea și oportunitatea desfășurării referendumului republican în aceeași zi cu alegerile parlamentare din 24 februarie 2019

³⁴ Codul de bune practici în materie electorală <https://bit.ly/2QFOFaQ>

pe durata perioadei electorale ale alegerilor parlamentare, fiind încălcat în așa fel principiul stabilității dreptului electoral.

2.6. Implementarea recomandărilor Promo-LEX conținute în Raportul final de monitorizare a alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014

În rezultatul monitorizării Alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, Asociația Promo-LEX a elaborat un șir de recomandări pentru organele electorale, autoritățile publice, concurenții electorali, organele de drept, mass-media și Consiliul Coordonator al Audiovizualului în vederea îmbunătățirii procesului electoral.

Din totalul de 21 de recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal relevant alegerilor parlamentare, specificăm că 14 au fost total sau parțial implementate. Majoritatea din acestea țin de finanțarea campaniilor electorale. Altele se referă la constituirea SV și CECE pentru localitățile din stânga Nistrului, desfășurarea campaniilor de informare și educație electorală, reglementarea începutului campaniei electorale, stabilirea unor sancțiuni graduale pentru abaterile electorale și stabilirea condițiilor egale pentru candidați independenți și partide politice. Prin urmare, rămân neimplementate alte 7 recomandări ale Asociației Promo-LEX, actuale și pentru următorul scrutin:

- Eficientizarea mecanismului de control al finanțării campaniei electorale și instituirea unui mecanism unic și uniform de verificare/estimare a cheltuielilor nedeclarate;
- Cercetarea minuțioasă a rapoartelor financiare depuse de concurenții electorali și calcularea exactă a sumelor calificate ca fiind nedeclarate de către concurenții electorali și/sau neincluse în rapoartele financiare;
- Cercetarea minuțioasă a cheltuielilor suportate de către concurenții electorali peste hotarele țării și sesizarea pe aceste cazuri a organelor de drept competente, conform Codului Electoral, în vederea stabilirii surselor de acoperire a cheltuielilor suportate;
- Excluderea Guvernului și MAEIE din procesul de luare a deciziei cu privire la stabilirea locației SV peste hotarele țării și doar păstrarea obligației acestora de a asigura procedurile electorale în locațiile decise exclusiv de CEC;
- Asigurarea transparenței determinării locațiilor secțiilor de votare peste hotarele țării în cazul păstrării dreptului respectiv;
- Elaborarea reglementărilor care ar clarifica modalitatea de oferire și utilizare de către concurenții electorali a timpilor de antenă gratuit la radiodifuzorii naționali și publici.

III. ORGANELE ELECTORALE

În opinia MO Promo-LEX, pe parcursul perioadei monitorizate CEC a ținut cont în mod sporadic de etapele transparenței decizionale, publicând pentru consultări publice anumite proiecte de hotărâri privind modificarea regulamentelor și instrucțiunilor sale sau privind adoptarea de acte normative noi. Apreciem că după insistențe continue, Promo-LEX este informată direcționat despre conținutul procesului de consultare publică.

În același timp, au existat suficiente exemple, atât pe parcursul anului 2018, cât și în perioada preelectorală, care au demonstrat lipsa de durabilitate în asigurarea transparenței decizionale. Or, cazul adoptării de modificări la Regulamentul privind drepturile și obligațiile observatorilor, când pentru consultare a fost propus un proiect, dar votat în ședință un cu totul alt proiect, este un exemplu elocvent în acest sens.

Este și situația Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale și a Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă, modificări care nici nu au fost supuse consultărilor publice sau Hotărârea CEC cu privire la sistemul de înregistrare video în secțiile de votare la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, prin care sunt aprobate caracteristicile tehnice pentru sistemul de înregistrare video în secțiile de votare. Ultima Hotărâre a fost adoptată înainte de aprobarea proiectelor de modificare a actelor normative privind funcționarea unui astfel de sistem de înregistrare video. Până la data lansării prezentului Raport, nu a fost prezentat spre consultări publice nici un proiect de ajustare a cadrului normativ în acest sens. Din punct de vedere cantitativ, considerăm că numărul de acte normative modificate sau aprobate de către CEC în perioada preelectorală este unul relativ mare și nu contribuie la sporirea încrederii în calitatea procesului decizional al instituției. Or, legislația electorală a fost modificată încă din iulie 2017.

Către începutul perioadei electorale, CEC a acreditat 90 de observatori naționali, toți fiind din partea Asociației Promo-LEX, iar 7 observatori sunt internaționali.

3.1. Activitatea CEC. Hotărâri CEC

Privind transparența procesului decizional. Pe parcursul anului 2018, dar și în perioada preelectorală MO Promo-LEX a observat tendința CEC de a ține cont de prevederile legislației în materie de transparență a procesului decizional. Promo-LEX a participat la consultările publice organizate, chiar în pofida faptului că unele recomandări nu au fost luate în considerație de către autoritatea electorală. Menționăm faptul că și Programul calendaristic al CEC pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului Republicii Moldova din data de 24 februarie 2019 a fost supus consultărilor publice.

Totuși, dacă la nivel de impresie generală, percepția poate fi una moderat pozitivă, atunci la o abordare nuanțată a procesului decizional deducem o situație mult mai ambiguă. De exemplu, este cazul operării de modificări în Regulamentul CEC privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora, când transparența decizională a fost doar mimată, întrucât proiectul prezentat pentru consultare publică nu avea nimic comun cu proiectul supus aprobării de către Comisie ³⁵. Similar este și cazul modificărilor introduse în Regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale și a Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă, care nu au fost supuse consultărilor publice³⁶.

³⁵ Asociația Promo-LEX solicită Comisiei Electorale Centrale să renunțe la modificările cadrului normativ ce vor complica substanțial procesul de acreditare a observatorilor naționali, dar în mod special a celor internaționali <https://is.gd/xd1NNy>

³⁶ Hotărâre CEC pentru modificarea Regulamentului privind finanțarea campaniilor electorale, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 3352 din 4 mai 2015. <https://is.gd/x2nB3H>

Aspecte cantitative ale modificării cadrului legal. În contextul modificării sistemul electoral, prin trecerea de la sistemul de vot proporțional la unul mixt, începând cu 20 iulie 2017 (de la aprobarea Legii nr.154³⁷), până la 27 iulie 2018 (de la aprobarea Hotărârii Parlamentului nr. 197³⁸), CEC a adoptat un număr de circa 20 de hotărâri relevante adaptării la noile modificări din legislația electorală, dintre care 18 hotărâri de abrogare a unor regulamente CEC și de aprobare a altor noi, în scopul corelării cadrului normativ existent cu noile prevederi ale Codului electoral, adoptate prin Legea nr. 154/2017.

În același timp, în perioada preelectorală monitorizată, autoritatea electorală a adoptat un număr de 14 hotărâri relevante atât adaptării la noile modificări din legislația electorală, cât și la scrutinul parlamentar din 24 februarie 2019.

Dintre acestea, 7 hotărâri sunt de modificare și aprobare a unor instrucțiuni și regulamente CEC, 5 hotărâri sunt de acreditare atât a observatorilor naționali, cât și internaționali, 1 hotărâre prin care a fost aprobat Programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului Republicii Moldova din data de 24 februarie 2019 și 1 hotărâre cu privire la caracteristicile tehnice ale sistemului de înregistrare video în secțiile de votare la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Hotărârea CEC a fost adoptată înainte de aprobarea proiectelor de modificare a actelor normative privind funcționarea unui astfel de sistem de înregistrare video. Până la data lansării prezentului Raport, nu a fost prezentat spre consultări publice nici un proiect de ajustare a cadrului normativ în acest sens.

Conținutul tematic al hotărârilor aprobate. Modificarea cadrului normativ a vizat Regulamentele și Instrucțiunile CEC care urmează a fi utilizate în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor.

MO Promo-LEX consideră că numărul de hotărâri privind adaptarea cadrului normativ, adoptate de către CEC în perioada preelectorală este destul de mare, comparativ cu numărul de hotărâri din perioada iulie 2017 – iulie 2018. Or, în opinia Misiunii, autoritatea electorală urma să adapteze cadrul normativ înainte de perioada preelectorală.

3.2. Acreditarea observatorilor naționali și internaționali

CEC a examinat cereri de acreditare a observatorilor și în acest sens a adoptat 5 hotărâri prin care au fost acreditați atât observatori naționali, cât și internaționali.

Începând cu 14 august 2018 până la 10 decembrie 2018, conform Registrului de ieșire al corespondenței CEC³⁹, au fost expediate 48 demersuri oficiale adunărilor interparlamentare și organizațiilor internaționale guvernamentale la care R. Moldova este parte, instituțiilor internaționale specializate (inclusiv celor civice), instituțiilor de management electoral, misiunilor diplomatice și oficiilor consulare acreditate în Moldova de a delega reprezentanți pentru observarea alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. În acest mod, CEC a manifestat o deschidere în asigurarea transparenței procesului electoral din Republica Moldova.

În același timp, amintim că pentru observatorii naționali și misiunile cu un număr mare de observatori procesul de acreditare a fost birocratizat și îngreunat în ajunul perioadei preelectorale prin hotărârea CEC nr. 1694⁴⁰. Promo-LEX a criticat împovărarea substanțială a procesului de acreditare a observatorilor, exprimând îngrijorările prin apel public, dar care nu a fost luat în considerație de către CEC.⁴¹ În pofida acestui fapt, MO Promo-LEX va depune toate eforturile pentru

³⁷ Legea nr.154 din 20 iulie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative <https://bit.ly/2OnB1tj>

³⁸ Hotărârea Parlamentului nr.197 din 27.07.2019 privind stabilirea datei pentru alegerea Parlamentului. <https://bit.ly/2LcuGLu>

³⁹ <https://bit.ly/2Uw8JeN>

⁴⁰ Hotărârea CEC nr. 1964 din 12 iunie 2018 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 332 din 24 octombrie 2006, <https://bit.ly/2EdhHJ9>

⁴¹ <https://bit.ly/2BTuPRn>

a depăși barierele birocratice ridicate și a acredita un număr suficient de observatori pentru a acoperi toate secțiile de votare din ziua alegerilor.

În vederea monitorizării alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, până la data de 10 decembrie 2018, CEC a acreditat 90 de observatori naționali: din partea Asociației Obștești Promo-LEX - 90 persoane. De asemenea, au mai fost acreditați 7 observatori internaționali: din partea Ambasadei Republicii Franceze în Republica Moldova – 2 persoane, din partea Ambasadei Statului Qatar în Republica Moldova – 2 persoane și din partea Asociației Obștești „Reprezentanța din Moldova a International Republican Institute din SUA” – 3 persoane.

Graficul nr. 4



IV. LISTE ELECTORALE ȘI REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR

Calitatea listelor electorale rămâne a fi unul dintre subiectele cele mai mediatizate și discutate în spațiul public în contextul desfășurării alegerilor. Actualul scrutin parlamentar nu este o excepție în acest sens. MO Promo-LEX va monitoriza procesul de lucru cu Registrul de Stat al Alegătorilor (RSA), precum și conținutul listelor electorale ce vor fi livrate către BESV. Sarcina se prezintă a fi una dificilă, și va depinde categoric de gradul de deschidere și respectare a drepturilor observatorilor de către autoritățile electorale.

Numărul de alegători din RSA este în continuă creștere. Potrivit Registrului, la începutul perioadei electorale, 10 decembrie 2018, existau 3 265 997 de alegători, cu 6 972 mai mulți decât în data de 31 martie 2018. MO Promo-LEX atrage atenția asupra faptului că sporirea continuă a numărului de alegători în RSA, în condițiile depopulării prin emigrare a țării, alimentează starea de neîncredere a societății în RSA și în calitatea listelor electorale.

Ținând cont de prevederile legislației electorale ale R. Moldova, participarea în condiții de egalitate a votului pentru cetățenii ce nu dețin nici domiciliu, nici reședință pare a fi imposibilă, întrucât cadrul legal nu le permite să voteze în circumscricții uninominale. Atragem atenția asupra faptului că numărul alegătorilor din această categorie a crescut în doar 15 luni (din septembrie 2017 până în decembrie 2018) cu 55 207 de alegători, ajungând la 210 890 sau 6,45% din numărul total din RSA.

Finalmente, trezește nedumerire diferențele de date privind numărul alegătorilor deduse în baza cifrelor oferite de diferite instituții publice, cum ar fi ASP sau BNS. Or, pentru sporirea credibilității procesului electoral este necesară o gestionare corectă și eficientă a datelor privind populația, în condiții de transparență.

4.1. Necesitatea observării listelor electorale. Aspecte de metodologie

Potrivit legislației, listele electorale sunt întocmite în baza Registrului de stat al alegătorilor (RSA), care, la rândul său, este constituit în conformitate cu datele Registrului de Stat al Populației. Aceste liste conțin toți cetățenii cu drept de vot care domiciliază ori își au reședința pe teritoriul unei secții de votare.

Calitatea listelor electorale a fost unul din cele mai discutate subiecte în spațiul public, în contextul desfășurării alegerilor. Odată cu modificarea sistemului electoral, când se impun reguli diferite de organizare și desfășurare a alegerilor, problema devine și mai stringentă. Modul de gestionare a listelor de alegători și calitatea acestora sunt factori extrem de importanți care ar putea influența în mod direct rezultatele scrutinului, îndeosebi în condițiile circumscricțiilor uninominale și a unui singur tur de scrutin.

Ținând cont de cele menționate mai sus, MO Promo-LEX își propune să observe modalitatea de gestionare a listelor electorale din perspectiva următorilor indici:

- 1) Respectarea etapelor și procedurilor de bază în gestiunea listelor electorale;
- 2) Calitatea conținutului listelor electorale;
- 3) Accesibilitatea listelor electorale și verificarea acestora;
- 4) Transparența procesului de elaborare și rectificare a listelor.

În vederea realizării scopul propus, vor fi desfășurate un set de interviuri cu registratorii și membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare, care vor scoate în evidență eventualele deficiențe procedurale și aplicative, urmate de recomandările de rigoare.

În sensul asigurării calității listelor electorale, standardele internaționale⁴² stabilesc un set de criterii care se cer a fi respectate, precum: menținerea registrelor permanente de alegători, publicarea și actualizarea continuă a acestora, existența procedurilor ce permit înregistrarea, modificarea și votarea în listele electorale suplimentare.

⁴² Codul bunelor practici în materie electorală, <https://bit.ly/2UerOIA> (accesat la 05.12.2018)

În același timp, conform ultimelor constatări ale MO Promo-LEX (Alegeri Locale Noi 2018),⁴³ se atestă existența unor deficiențe ale listelor electorale care rămân și astăzi actuale și neadresate, iar recomandările propuse anterior – neimplementate (spre exemplu: transparența insuficientă a mecanismului de totalizare a numărului de alegători; prezența continuă a alegătorilor decedați în RSA; necorespunderea adreselor indicate în RSA cu cele din buletinele de identitate ale alegătorilor; conflicte de adrese etc).

Promo-LEX reiterează faptul că subiecte precum calitatea datelor din Registrul de Stat al Alegătorilor și, respectiv, conținutul listelor electorale rămân în continuare îngrijorătoare. În special, menționăm necesitatea asigurării transparenței și accesibilității listelor electorale; altminteri ne putem confrunta cu situații în care drepturile alegătorului pot fi limitate.

Menționăm că neinclusiunea în listele electorale de bază a alegătorilor (spre exemplu, arondarea alegătorului la o secție de votare diferită, ceea ce poate duce incident la atribuirea într-o circumscripție distinctă) poate duce la pierderea interesului cetățeanului față de procesul electoral și participarea la acesta, precum și pierderea încrederii față de alegeri, de organele electorale și cele de stat. Tradițional, deja prezența persoanelor decedate în RSA creează suspiciuni față de corectitudinea procesului. Un alt aspect pe care MO Promo-LEX îl va urmări în cadrul alegerilor parlamentare este fenomenul "migrării artificiale", întrucât înregistrarea în mod organizat a reședinței alegătorului în altă localitate poate distorsiona rezultatul alegerilor.

Pentru a depista incidența acestui fenomen, observatorii Promo-LEX vor realiza interviuri cu registratorii și vor acorda întrebări ce vizează: identificarea numărului de alegători care și-au înregistrat domiciliul sau viza de reședință în aria de responsabilitate a acestuia; cazuri de repartizare a alegătorilor într-o arie greșită în RSA; alegătorii care au fost incluși sau excluși din RSA sub aspectul schimbării statutului (spre exemplu: împlinirea vârstei de 18 ani sau deces). Informațiile obținute în rezultatul interviurilor vor fi verificate și în listele electorale.

4.2. Evoluția datelor din Registrului de stat al alegătorilor (RSA)

În vederea prezentării numărului de alegători în contextul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, precum și a analizei evoluției numărului acestora, vom utiliza datele din RSA, listele electorale fiind încă la etapa de actualizare. Tabelul nr. 2 și 3 prezintă situația comparativă privind conținutul numeric al RSA pe parcursul anilor 2014 – 2018.

Tabelul nr. 2. Dinamica numărului de alegători 2014 – 2018

Sursa	Data	Numărul total de alegători	Numărul de alegători fără domiciliu/reședință înregistrată	Numărul de alegători din unitățile administrative-teritoriale din stânga Nistrului și mun. Bender
Registrul de stat al alegătorilor ⁴⁴	25.11.2014	3 226 446	171 052	211 329
Registrul de stat al alegătorilor ⁴⁵	22.08.2016	3 237 032	161 630	221 600
Registrul de stat al alegătorilor ⁴⁶	01.09.2017	3 255 361	155 683	225 971
Registrul de stat al alegătorilor ⁴⁷	31.03.2018	3 259 025	203 368	226 486
Registrul de stat al alegătorilor ⁴⁸	10.12.2018	3 265 997	210 890	230 233

⁴³ A se vedea cele mai recente constatări, *Anexa nr. 4. Deficiențe identificate în listele electorale, Promo-LEX Raport Final Misiunea de Observare a Alegerilor locale noi din 20 mai (3 iunie) 2018*, <https://bit.ly/2pnNbmc>

⁴⁴ <https://bit.ly/2EcGImU>

⁴⁵ <https://bit.ly/2B1ElQo>

⁴⁶ <https://bit.ly/2UxYmaf>

⁴⁷ <https://bit.ly/2G9LdkO>

⁴⁸ <https://bit.ly/2L8YGrG>

Conform datelor din *Tabelul nr. 1*, asistăm la o creștere continuă a numărului de alegători în R. Moldova. Inclusiv față de septembrie 2017, se înregistrează o creștere a numărului de alegători în RSA cu 10 636 alegători (pentru UTA din stânga Nistrului și mun. Bender se înregistrează o creștere de 4 262 alegători). MO Promo-LEX atrage atenția asupra faptului că sporirea continuă a numărului de alegători în RSA, în condițiile depopulării prin emigrare a țării, alimentează starea de neîncredere a societății în RSA și în calitatea listelor electorale.

Analizând datele BNS⁴⁹ privind sporul natural în RM (fără populația din partea stânga a Nistrului și mun. Bender) pentru anul 2000, identificăm că se înregistrează valori negative, ceea ce reflectă o scădere naturală a populației. Astfel, în anul 2000, numărul de născuți vii era de 36 939, iar numărul de decedați era de 41 224. Prin urmare, concluzionăm că există semne de întrebare privind justificarea creșterii continuă a numărului de alegători în RSA înregistrat, din moment ce diferența dintre rata natalității și rata mortalității în anul de referință este negativă.

Considerăm necesar, de asemenea, să ținem cont de modificările semnificative ce se înregistrează la numărul de alegători care nu au domiciliu sau reședință înregistrată. Astfel, observăm că în perioada 2014 – 2017, numărul alegătorilor fără domiciliu/reședință este în descreștere. În același timp, în decursul a 15 luni (din septembrie 2017 până în noiembrie 2018) numărul acestora a crescut cu 55 207 de alegători sau 1,67%. Cifra de 210 890 de alegători fără domiciliu sau de 6,45% din numărul total din RSA (exceptând UAT din stânga Nistrului) reprezintă o cifră alarmantă, în continuă creștere, care trezește îngrijorare din punct de vedere al desfășurării alegerilor parlamentare.⁵⁰

La analiza datelor din *Tabelul nr. 2* remarcăm discrepanțe majore referitor la numărul de cetățeni care au împlinit vârsta de 18 ani reflectate de diferite instituții de stat (ASP, BNS și CEC).

Tabelul nr. 3. Informația cu privire la cetățenii cu drept de vot

Sursa	Nr. total al populației, inclusiv din partea stângă a Nistrului și mun. Bender	Nr. total al populației fără cei din partea stângă a Nistrului și mun. Bender	Numărul de alegători, inclusiv din partea stângă a Nistrului și mun. Bender	Numărul de alegători fără cei din partea stângă a Nistrului și mun. Bender
RSA, CEC 10.12.2018	-	-	3 265 997	3 035 764
ASP ⁵¹ 01.12.2018	4 001 127	3 686 877	-	-
BNS ⁵² 17.01.2018	-	3 547 539	-	2 871 565

Prin urmare, este necesar de adoptat un comportament mai transparent din partea autorităților publice în ceea ce privește formarea și accesibilitatea listelor electorale pentru actorii procesului electoral. Mai mult, din punct de vedere al Misiunii de observare, discrepanța dintre date trebuie explicată de absolut toate entitățile implicate în procesul de evidență a cetățenilor și/sau a alegătorilor.

4.3. Verificarea asistată în Registrului de stat al alegătorilor (RSA)

În contextul observării calității listelor electorale în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Asociația Promo-LEX a expediat către CEC o scrisoare prin care solicită ca observatorii asociației să beneficieze de asistență la verificarea aleatorie a unui număr de circa 600 de persoane

⁴⁹ Populația și procesele demografice (născuți, decedați) <https://bit.ly/2SVAHPG>

⁵⁰ *Efectele sistemului mixt. Studiu de caz: limitarea dreptului constituțional de a alege al alegătorilor fără domiciliu sau reședință*, <https://bit.ly/2RNjkOT>

⁵¹ <http://www.asp.gov.md/ro/date-statistice> (accesat la 06.12.2018)

⁵² <https://bit.ly/2QGrz3K>

în RSA, fără a indica categoria specifică a acestor alegători, doar cu mențiunea că aceste persoane nu ar trebui să se regăsească în RSA.

În răspunsul din partea CEC, prin scrisoarea nr. CEC 8/2929 din 05.12.2018, autoritatea solicită informații despre "necesitatea și scopul prevăzut de legislație privind prelucrarea categoriilor de date la care s-a solicitat accesul, precum și consimțământul deținut de către Promo-LEX din partea subiecților vizați privind datele cu caracter personal, prin care aceștia au acceptat să le fie prelucrate datele care îi privesc".

Ca urmare a acestui răspuns, asociația Promo-LEX a depus o Sesizare în adresa Președintei CEC, prin care s-au adus argumente care condamnă condiționarea accesului observatorilor Promo-LEX la procesul de asistență a verificării RSA. Contextul verificării a avut la bază calitatea listelor electorale, ținând cont de faptul că RSA este unica sursă de elaborare a listelor electorale. Și doar prin analiza modului de ținere, gestionare și funcționare a RSA (și a întregului circuit al datelor) pot fi formulate anumite concluzii și recomandări. Asociația și-a reiterat poziția de a face publică informația privind funcționalitatea sistemului și identificarea eventualelor deficiențe, precum și de a informa CEC despre descoperirile obținute. Scopul solicitării se referea la verificarea modului de funcționare a RSA realizată prin intermediul registratorului împuternicit în procesul de verificare (din partea Comisiei), care și va asigura neadmiterea încălcării legislației din domeniul protecției datelor cu caracter personal. Din perspectiva observatorilor, verificarea dacă o persoană este înscrisă în RSA reprezintă o operațiune prevăzută expres de legislația electorală ce are conexiune directă cu verificarea calității listelor electorale. Prin urmare, punerea oricărui impedimente în realizarea drepturilor prevăzute de Codul Electoral (art. 68) reprezintă o încălcare.

În cele din urmă, la data de 18.12.2018, , după formularea unui amendament⁵³ la solicitarea inițială, prin care au informat despre categoria alegătorilor ce vor fi verificați, observatorii Promo-LEX au avut posibilitatea, cu asistența angajaților CEC, să verifice în RSA o serie de persoane. Lista corespunzătoare a persoanelor a fost pusă la dispoziție de către Promo-LEX Comisiei Electorale Centrale. Această listă a inclus persoanele care fie au obținut, fie au renunțat sau au redobândit cetățenia Republicii Moldova pe parcursul anului 2018, informația fiind preluată din Decretele Președintelui RM. Pentru verificare a fost pregătită o listă totală de 697 de persoane care urmau să fie verificate dacă sunt sau nu incluse în RSA. Prin urmare, din cele 697 de persoane au fost selectate aleatoriu și efectuată verificarea asistată a 63 de persoane (pasul utilizat la verificare: fiecare a 11-a persoană, conform includerii în listele din Monitorul Oficial 2018).

În urma desfășurării exercițiului sus-menționat, observatorii Promo-LEX au constat că din eșantionul de 53 persoane verificate, la capitolul renunțării la cetățenia RM nu au fost depistate careva deficiențe. Adică, toate persoanele care și-au pierdut cetățenia RM au fost incluse într-o categorie specială "Statut - altă cetățenie" și, prin urmare, potrivit declarațiilor verbale ale angajaților CEC nu vor fi incluse în listele electorale pentru scrutinul parlamentar. La capitolul acordarea cetățeniei și redobândirea acesteia, au fost constatate că în 7 din 10 cazuri verificate, persoanele indicate nu se regăsesc în RSA, deși teoretic urmau să figureze în calitate de alegători.

Oricum, a fost considerată oportună verificarea de către autoritățile competente a rezultatelor obținute, în special pentru identificarea motivelor și cauzelor acestor neconcordanțe. Ulterior verificării asistate, la 19 decembrie 2018, observatorii au fost informați telefonic de Președinta CEC care le-a comunicat că aceste situații au fost verificate mai detaliat, stabilindu-se că persoanele lipsă în RSA încă nu au urmat procedurile corespunzătoare de depunere a jurământului sau perfectare a actelor de identitate pentru a fi incluse în RSA.

⁵³ Amendamentul a fost formulat în incinta CEC imediat înainte de efectuarea asistată a verificării.

V. LITIGII ELECTORALE

Atât alegerile prezidențiale din octombrie 2016, cât și alegerile locale noi din 20 mai 2018, au demonstrat că, pe de o parte, examinarea contestațiilor este o procedură ce nu este reglementată explicit, îndeosebi pentru ziua alegerilor și perioada de după alegeri, iar de cealaltă parte că anume instanța poate să-și asume rolul de actor al procesului electoral și să decidă asupra unor cauze în mod independent, fără ca aceasta să fie solicitat expres de către părți.

Modificarea sistemului electoral a scos în evidență și alte vulnerabilități: incertitudini legale ce ar putea provoca conflicte de competență de jurisdicție a instanțelor de judecată în cazul litigiilor în materie electorală, de exemplu, sau riscul sporit de invalidare a mandatelor în cadrul circumscripțiilor uninominale în contextul unui act de justiție voluntar.

5.1. Necesitatea monitorizării litigiilor electorale

Pe parcursul anului 2018, instanțele de judecată au emis mai multe hotărâri pe marginea litigiilor electorale care au provocat disensiuni în societate. Cel mai de impact caz a fost invalidarea mandatului de primar general în contextul alegerilor locale noi din 20 mai 2018.⁵⁴

Asociația Promo-LEX⁵⁵, precum și un șir de experți în drept au considerat aceste hotărâri arbitrare și nemotivate. Astfel, considerăm că monitorizarea litigiilor, precum și informarea publicului despre acestea va responsabiliza pe de o parte actorii implicați în soluționarea litigiilor, iar pe de altă parte va oferi persoanelor neinițiate o mai bună înțelegere a modului în care au fost adoptate hotărârile. Prin urmare, monitorizarea litigiilor electorale de către organizațiile societății civile este necesară și benefică în virtutea misiunii generale de îmbunătățire a calității proceselor de examinare și soluționare a litigiilor electorale.

Alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 se vor desfășura în baza unui sistem electoral nou. Aceasta reprezintă o provocare și pentru justițiabili, și pentru instanțele de judecată, care vor examina litigiile apărute într-un cadru juridic nou. Având în vedere complexitatea sistemului mixt, precum și natura litigiilor care pot apărea, ar exista riscul ca legislația electorală să fie aplicată neuniform de către instanțele de judecată din diferite circumscripții și de organele electorale.

Monitorizarea litigiilor electorale poartă un caracter specific, atât datorită termenelor restrânse, cât și datorită esenței litigiului. În particular, litigiile electorale sunt determinate de:

- Termene de prescripție restrânse de depunere a contestațiilor - 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii sau identificării inacțiunii, sau adoptării hotărârii, iar ulterior - de contestare a hotărârilor sau deciziilor instanțelor de judecată - o zi de la pronunțarea hotărârii sau deciziei;
- Examinarea și soluționarea litigiilor electorale în termene restrânse de 3-5 zile,
- Impactul hotărârilor instanțelor de judecată asupra procesului electoral în întregime și, în particular, asupra confirmării sau infirmării legalității alegerilor și validării sau nevalidării mandatelor deputaților de către Curtea Constituțională.

În același timp, soluționarea litigiilor electorale determină și apariția anumitor riscuri generate atât de cadrul legal lacunar și ambiguu, cât și de practica organelor electorale și cea judiciară neuniformă:

- aprecierea și calificarea în mod diferențiat a încălcărilor Codului electoral, care sunt de natură să influențeze rezultatele alegerilor;
- declinarea, într-un mod excesiv, a competenței organelor electorale de soluționare a contestațiilor în materie electorală;

⁵⁴ Raport Final. Misiunea de observare Promo-LEX a alegerilor locale noi din 20 mai 2018. <https://is.gd/odsRtO>

⁵⁵ Notă Informativă a Asociației Promo-LEX privind Solicitarea Comisiei juridice, numiri și imunități, Parlamentul Republicii Moldova din data de 31 iulie 2018 <https://is.gd/gqksb3>

- infirmarea legalității alegerilor în cel mult 1/3 din circumscripțiile uninominale fără desfășurarea alegerilor noi la nivel național, ceea ce constituie mandatele a cel mult 17 deputați. Prin urmare, ar exista riscul anulării votului cetățenilor din 17 circumscripții uninominale.
- limitarea accesului la justiție și la controlul judiciar eficient în materie electorală pentru alegătorii și concurenții electorali din circumscripțiile uninominale de peste hotare și din stânga Nistrului.
- lipsa calității de subiect ce poate fi parte a unei contestații a grupului de inițiativă, conform pct.3 din Regulamentul privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală. “În cauzele electorale examinate de către organele electorale, în calitate de parte a unei contestații poate apărea alegătorul, concurentul electoral sau organul electoral ale cărui acțiuni/inacțiuni și hotărâri se contestă, după caz, participanții la referendum.” Astfel, grupul de inițiativă nu poate fi parte a unei contestații, dar Comisia Electorală de circumscripție și Consiliul Electoral de Circumscripție poate aplica sancțiuni grupului de inițiativă.

Suplimentar, constatăm persistența la circa un an și jumătate de la modificarea legislației a unor incertitudini de aplicare a normei legale. Constatăm în continuare existența unor incertitudini legale ce ar putea provoca conflicte de competență de jurisdicție a instanțelor de judecată în cazul litigiilor în materie electorală la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019⁵⁶.

5.2. Aspecte de metodologie

MO Promo-LEX va monitoriza contestațiile în materie electorală, atât pe cele examinate pe cale extrajudiciară de către organele electorale, cât și pe cele judiciară - litigiile electorale care vor fi adresate în instanțele de judecată de toate nivelurile de jurisdicție, fiind exceptate de la monitorizare cererile privind apărarea onoarei și demnității concurenților electorali, cauzele penale pornite sau în curs de desfășurare ce ar putea avea legătură cu campania electorală și alte cauze ce tangențial ar putea avea legătură cu campania electorală.

Prin urmare, obiectivele monitorizării litigiilor electorale sunt cercetarea și evaluarea modului de examinare și soluționare a contestațiilor electorale, identificarea cazurilor de interpretare și aplicare eronată și neuniformă a normelor de drept material și procedural, precum și formularea concluziilor și recomandărilor către autoritățile electorale sau instanțelor de judecată, în funcție de caz, cu privire la uniformizarea practicilor.

Monitorizarea contestațiilor examinate pe cale extrajudiciară de către organele electorale (BESV, CECE și CEC) se va efectua de către rețeaua de observatori pe termen lung (OTL). În fiecare CU va activa câte un OTL, care va vizita biroul electoral în timpul vizitelor planificate, monitorizând săptămânal activitatea CECE.

De asemenea, 19 monitори ai instanțelor de judecată vor monitoriza și, după caz, vor participa în cadrul ședințelor instanțelor de judecată, în cadrul cărora vor fi soluționate litigiile în materie electorală, iar observatorii pe termen lung vor colecta informația (copii de pe contestații și registrul de evidență a contestațiilor organelor electorale inferioare). În urma monitorizării efectuate, monitориi instanțelor de judecată și observatorii pe termen lung vor completa câte un formular pentru fiecare litigiu, informație care va fi prelucrată și analizată.

⁵⁶ Analiza Promo-LEX privind posibilele conflicte de competență de jurisdicție a instanțelor de judecată în cazul litigiilor în materie electorală la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 <https://is.gd/leqXe9>

VI. CONCURENȚII ELECTORALI

În perioada preelectorală, MO Promo-LEX a identificat un șir de acțiuni ale potențialilor concurenți electorali care ar putea fi calificate drept: început de campanie înainte de termen și utilizare abuzivă a resurselor administrative.

Utilizarea abuzivă a resurselor administrative poate fi interpretată în cazul a doi potențial concurenți: PDM și PSRM. În cazul PDM, pentru perioada preelectorală MO Promo-LEX a identificat cel puțin șapte cazuri în care activitățile potențialului concurent electoral la nivel național ar conține elemente cu următoarele abateri: contopirea partidului cu statul, utilizarea abuzivă a resurselor administrative și coruperea cetățenilor. Suplimentar, au fost identificate cel puțin patru cazuri ce pot fi considerate drept utilizare a resurselor administrative la nivel de circumscripție uninominală. Potrivit MO Promo-LEX, în activități ce ar putea fi interpretate drept utilizare a resurselor administrative în perioada preelectorală a fost implicat și PSRM, prin atribuirea de către partid a meritelor pentru implementarea proiectelor din banii publici alocați de Consiliul Municipal Chișinău. Începutul desemnării candidaților înainte de termen constituie o altă abatere identificată de MO Promo-LEX. În acest context, considerăm că activitățile PSRM, PPȘ, PAS și PPPDA pot fi interpretate drept încălcări de acest gen. În cazul PSRM este vorba de așa-zisa desemnare a candidaților, în condițiile în care în perioada 8 septembrie – 3 noiembrie 2018, PSRM a prezentat public candidații partidului pentru 43 din 46 circumscripții uninominale create pe teritoriul R. Moldova (fără regiunea transnistreană). În situația PPȘ este vorba de instituția reprezentanților partidului în regiuni. PAS și PPPDA au anunțat că deja în perioada preelectorală și-au desemnat potențialii candidați pentru funcțiile de deputați ce urmează să treacă filtrele de integritate.

În opinia MO, acțiunile de pregătire și difuzare a informației cu tentă electorală în perioada preelectorală poate fi, de asemenea, interpretată drept început de campanie înainte de termenul legal prevăzut. În acest sens, ne referim la acțiunile PAS și PPPDA (viitorului bloc electoral ACUM) care, în perioada 5 noiembrie – 10 decembrie 2018, a desfășurat întâlniri cu cetățenii și a distribuit materiale de informare (angajamentele ACUM) în cel puțin 21 de raioane.

MO Promo-LEX subliniază că este foarte complicat de delimitat activitățile curente ale unei autorități publice, activitățile de desemnare formală a candidaților și de difuzare a informației cu caracter electoral sau promovare politică, în situația în care Constituția garantează libertatea exprimării și pe cea de a obține informații. În context, Promo-LEX consideră că interdicțiile pentru perioada electorală, dar și durata acesteia urmează a fi revizuite de legislativ.

6.1. Activități ce pot fi calificate drept început de campanie electorală înainte de termen

Conform art. 91 din Codul electoral, campania electorală pentru alegerile parlamentare începe nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua alegerilor. Potrivit Planului calendaristic al CEC, campania electorală a concurenților înregistrați va începe din data de 25 ianuarie 2019.

MO Promo-LEX consideră necesar de a atrage atenția asupra comportamentului unor potențiali concurenți electorali, care în perioada preelectorală au efectuat activități ce ar putea fi calificate drept activități de campanie.

6.1.1. Activități ce pot fi interpretate drept desemnare a candidaților

Potrivit prevederilor art. 1 din Codul electoral, noțiunea de *desemnare a candidaților* semnifică procedura de adoptare de către partide, blocuri electorale și alte organizații social-politice a deciziilor asupra candidaturilor pentru funcțiile electivă, desfășurată în cadrul ședințelor organelor de conducere ale acestora, după anunțarea datei alegerilor. Procesul de desemnare a candidaților durează timp de 30 de zile, data-limită fiind cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor.

Conform Programului calendaristic al CEC,⁵⁷ desemnarea candidaților urmează a fi efectuată în perioada 26 decembrie 2018 – 24 ianuarie 2019.

În contextul celor expuse, menționăm că la data de 7 septembrie 2018, pe pagina sa oficială, PSRM a anunțat despre inițierea organizării întrunirilor în toată țara sub forma mitingurilor, începând cu data de 8 septembrie 2018.⁵⁸ În cadrul acestor întruniri, în perioada 8 septembrie – 3 noiembrie 2018, PSRM a prezentat public candidații partidului pentru 43 din 46 de circumscripții uninominale create pe teritoriul R. Moldova (fără regiunea transnistreană). Astfel, constatăm că nu au fost înaintați candidați doar pentru 3 circumscripții uninominale: nr. 6 (Drochia), nr. 11 (Fălești) și nr. 44 (Taraclia).

În situația descrisă, considerăm că sunt create condiții de concurență inechitabilă între candidații electorali. Prin urmare, candidații PSRM pe circumscripții uninominale fiind desemnați *de facto*, dar fără perfectarea documentelor, inclusiv interne *de iure*, au un avantaj chiar și de 4 luni (în funcție de data când au fost înaintați) comparativ cu candidații care urmează a fi înaintați de alte partide.

La același subiect, constatăm desfășurarea activităților ce s-ar încadra în desemnarea de facto anterioară termenelor legali, ca în cazul PAS și PPPDA. Conform angajamentului de aderare la viitorul bloc electoral, candidații ar urma să parcurgă niște "filtre de integritate"⁵⁹. Or, la 6 noiembrie 2018, de exemplu,⁶⁰ lidera PAS declara că toți potențialii candidați din partea PAS au depus deja dosarele pentru verificarea și evaluarea integrității.

În opinia MO Promo-LEX, desemnări de facto a potențialilor candidați înainte de termen în perioada preelectorală au avut loc și în cazul Partidului Șor. Începând cu iunie 2018 și, ulterior, pe parcursul perioadei preelectorale, partidul respectiv a introdus și dezvoltă instituția "reprezentanților plenipotențiarilor" ai formațiunii în regiuni, organizând evenimente publice de prezentare a acestora în regiuni. O parte din reprezentanți au în aria de responsabilitate teritoriile ce coincid cu hotarele circumscripțiilor electorale uninominale⁶¹.

Suplimentar, au fost sesizate, în special în sursele mass-media, câteva situații izolate în care anumite persoane și-au declarat public intenția de a candida în viitoarele alegeri în calitate de candidați independenți pe anumite circumscripții electorale, aceste știri fiind promovate de către diverse resurse media.

6.1.2. Acțiuni de pregătire și difuzare a informației cu tentă electorală

Potrivit art. 52 din Codul electoral, acțiunile de pregătire și difuzare a informației în scopul determinării alegătorilor să voteze un anumit concurent electoral (agitație electorală) sunt admise doar după înregistrarea oficială a concurentului electoral de către organul electoral.

Contrar celor expuse, la data de 5 noiembrie 2018, pe pagina sa de Facebook, lidera PAS⁶² Maia Sandu a postat informația privind inițierea informării cetățenilor despre angajamentele viitorului bloc ACUM în scopul învingerii în alegerile parlamentare (marea mobilizare). În rezultat, în perioada 5 noiembrie – 10 decembrie, au fost desfășurate întâlniri cu cetățenii și au fost distribuite materiale de informare (angajamentele ACUM) în cel puțin 21 raioane (Anenii Noi, Bălți, Călărași, Căușeni, Ceadr-Lunga, Comrat, Criuleni, Dondușeni, Drochia, Dubăsari, Fălești, Florești, Glodeni, Ialoveni, Orhei, Rîșcani, Sîngerei, Soroca, Ștefan Vodă, Telenești, Ungheni).

⁵⁷ Hotărârea CEC nr. 1898 din 05.12.2018 cu privire la aprobarea Programului calendaristic pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului Republicii Moldova din data de 24 februarie 2019 - <https://bit.ly/2zi8PqN>.

⁵⁸ <https://bit.ly/2UlmnBx>

⁵⁹ Angajament pentru acțiune și solidaritate - <https://bit.ly/2S3VMY1>

⁶⁰ <https://bit.ly/2Lp8GgN>.

⁶¹ <https://is.gd/msUUdo> ; <https://is.gd/2iholB>

⁶² <https://bit.ly/2QMaRzZ>

6.2. Activități ce pot fi calificate drept utilizare abuzivă a resurselor administrative în scop electoral

Resursele administrative sunt umane, financiare, materiale, *in natura* (beneficii din programe sociale, inclusiv bunuri și resurse) și altor resurse nemateriale de care beneficiază atât demnitarii, cât și funcționarii publici în alegeri. Acestea rezultă din controlul demnitarilor/funcționarilor publici asupra personalului din sectorul public, al finanțelor și alocărilor, al accesului la facilitățile publice, precum și al resurselor de care beneficiază sub diferite forme (prestigiu, prezență publică) care rezultă din poziția lor de demnitari/funcționari publici și care se pot transforma în capital politic sau în alte forme de sprijin.⁶³

Prin *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (OSCE)* din 29.06.1990,⁶⁴ statele membre s-au obligat să asigure **delimitarea clară între stat și partidele politice; îndeosebi, partidele politice nu se pot confunda cu statul.**

Concomitent, menționăm că *oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale, locale ori în cadrul referendumului este considerată o acțiune de corupere a alegătorilor.*⁶⁵ În acest sens, pe lângă aplicarea amenzii în mărime de la 4000 la 6000 unități convenționale în cazul coruperii alegătorilor, persoana juridică se pedepsește cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea acesteia.

În perioada preelectorală,⁶⁶ Promo-LEX a constatat acțiuni ce pot fi calificate drept utilizare abuzivă a resurselor administrative în scopul obținerii capitalului politic de către partidele PDM și PSRM (potențiali concurenți electorali). În plus, contrar angajamentelor din *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (OSCE)*, au fost constatate cazuri de asimilare a statului/instituțiilor statului cu partidul politic.

Astfel, constatăm că pe parcursul anului 2018, inclusiv în perioada preelectorală, PDM organizează briefing-uri de presă la sediul partidului, unde anunță despre deciziile adoptate în cadrul ședințelor săptămânale de partid care sunt interpretate drept indicații pentru factorii de decizii din stat. De remarcat că pentru alegători poate fi complicat să facă diferența între eforturile și realizările partidului și, respectiv, eforturile și realizările Guvernului sau ale autorităților publice. În acest fel, are loc un transfer de imagine de la partid la autoritățile publice și viceversa.

Spre exemplu, în perioada preelectorală, și anume între 2 octombrie – 27 noiembrie 2018, în cadrul briefing-urilor săptămânale,⁶⁷ PDM a anunțat despre efectuarea reformelor salariale sau acordarea diferitor alocații care urmează să intre în vigoare începând cu 1 decembrie 2018, după expirarea mandatului Parlamentului.

Subliniem că este dreptul și obligația autorităților publice de a îmbunătăți starea social-economică a populației, însă în opinia MO Promo-LEX, acțiunile în cauză nu trebuie să fie realizate preponderent pe sfârșit de mandat, în perioada preelectorală și în cea electorală. Amintim că pe 30 noiembrie a expirat mandatul Parlamentului. Or, practic toate majorările de salarii și acordare de indemnizații sunt preconizate anume după data aceasta.

⁶³ *Raportul Comisiei de la Veneția privind abuzul de resurse administrative în perioada proceselor electorale* - <https://bit.ly/2QtZlS>

⁶⁴ Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (OSCE) din 29.06.1990, pct. 5.4 - <https://bit.ly/2BTv5ez>

⁶⁵ Codul penal al Republicii Moldova, art. 181¹ - <https://bit.ly/2LnHJdm>.

⁶⁶ Definiția de *perioadă electorală* în varianta actuală a fost reglementată în Codul electoral la 21 iulie 2017 - <https://bit.ly/2BExJji> - odată cu introducerea amendamentelor privind sistemul mixt. Până la modificarea respectivă, *perioada electorală* presupunea intervalul de timp dintre aducerea la cunoștință despre data la care trebuie să aibă loc alegerile și ziua alegerilor propriu-zisă - <https://bit.ly/2FY0V2a>.

⁶⁷ Briefing-urile PDM - <https://bit.ly/2BbHqxA>, <https://bit.ly/2EpnBqH>, <https://bit.ly/2C61KCa>, <https://bit.ly/2QLUFig>, <https://bit.ly/2zXH6CH>.

În plus, atragem atenția asupra faptului că aceste suplimentări financiare cu caracter social nu au fost prevăzute inițial în bugetul pentru anul 2018. Ne exprimăm îngrijorarea față de oferirea de resurse financiare suplimentare celor prevăzute inițial în buget, în perioada electorală și preelectorală, întrucât acestea conțin o vădită conotație electorală și pot determina opțiunea alegătorilor. Menționăm că reformele respective au fost la fel de necesare atât în 2016, cât și în 2017.

Promo-LEX consideră că aceste acțiuni pot fi calificate drept abuz de resurse administrative în scopul acumulării capitalului politic:

- distribuirea gratuită de către Guvern în locuințele unde sunt utilizate butelii de gaz a detectoarelor de gaz care să semnaleze scurgerile de gaz și să alerteze în timp util forțele speciale (briefing din 09.10.2018). Deja la data de 11.10.2018, Prim-ministrul Pavel Filip a solicitat Ministerului Economiei și Infrastructurii să elaboreze un plan de acțiuni la acest subiect.⁶⁸ La data de 19.11.2018, pe pagina web a Guvernului a fost publicat un comunicat privind elaborarea planului de acțiuni, urmând a fi definitive/reglementate mai detaliat anumite aspecte privind utilizarea buteliilor de gaz;⁶⁹
- majorarea salariilor din 01.12.2018 cu 20%, 50% sau 90% a peste 150 mii bugetari din domeniul educației, sănătate, asistență socială și autorităților publice locale. Ulterior, efectuarea majorărilor similare anual (briefing din 09.10.2018). Proiectul actului legislativ a fost înregistrat la data de 13.11.2018, cu adoptarea acestuia în ședința Parlamentului din 27.11.2018;⁷⁰
- majorarea salariilor din 01.12.2018 cu 20% pentru medici și cu 10% pentru personalul medical (briefing din 13.11.2018);⁷¹
- majorarea pensiilor din 01.01.2019 cu 10% pentru cei cu pensia de până la 1589 lei, suplimentar la majorarea anuală prin indexarea pensiilor (briefing din 13.11.2018). Proiectul actului legislativ a fost înregistrat la data de 20.11.2018, iar în ședința Parlamentului din 23.11.2018 a fost adoptat;⁷²
- acordarea în a doua jumătate a lunii decembrie a unui ajutor unic – de 600 lei, pentru fiecare pensionar (sunt peste 500 mii pensionari), care are o pensie mai mică de 2000 lei (briefing din 27.11.2018). Proiectul actului legislativ a fost înregistrat în aceeași zi (27.11.2018), cu votarea acestuia în ședința Parlamentului din 30.11.2018;⁷³
- acordarea și majorarea cu 12% a compensațiilor pentru perioada rece a anului nu doar familiilor cu venit de până la 1600, dar și celor cu venit de până la 2000 lei: a câte 350 lei/lunar, timp de 5 luni (briefing din 27.11.2018);
- majorarea din 01.12.2018 a salariilor pentru angajații oficiilor poștale (circa 4800 poștași) cu 35-100%. Includerea în obligațiunea poștașilor de a duce pensiile pensionarilor la domiciliu (briefing din 27.11.2018).

În contextul celor expuse, constatăm că fiecare decizie politică asumată de PDM (menționată supra) și comunicată public de către reprezentanții partidului a fost executată în termene restrânse de către instituțiile statului pe banii publici care, de cele mai multe ori, nu au fost planificați inițial pentru acțiunile decise a fi implementate de către autorități.

Concomitent, Promo-LEX a constatat că unii deputați PDM au utilizat resurse administrative pentru a acumula capital politic în anumite circumscripții electorale concrete, create pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Astfel, de exemplu, Constantin Țuțu, pe pagina sa de facebook și-a atribuit meritul pentru mai multe lucrări efectuate în localitățile Durlești, Băcioi, Trușeni, Sîngera și Codru, care împreună constituie circumscripția uninominală nr. 33⁷⁴ (construirea unui nou oficiu poștal în or. Durlești, iluminatul stradal în Durlești și Băcioi, reconstrucția străzilor din Sîngera, Trușeni, Băcioi, lansarea rutei de troleibuz nr. 34 spre Trușeni etc.).

⁶⁸ <https://bit.ly/2ECGAOG>.

⁶⁹ <https://bit.ly/2ED0KS7>.

⁷⁰ <https://bit.ly/2S75ZmA>.

⁷¹ Ibidem.

⁷² <https://bit.ly/2rLPEbu>.

⁷³ <https://bit.ly/2RndwgD>.

⁷⁴ <https://bit.ly/2Lgnm1O>, <https://bit.ly/2R07aas>, <https://bit.ly/2EhJuan>, <https://bit.ly/2GcXWmK>, <https://bit.ly/2EfeOGO>, <https://bit.ly/2GcW5yn>, <https://bit.ly/2QMyb0E>

Situații similare sunt și în cazul deputaților Eugen Nichiforciuc (lucrări de reparație a drumurilor în localitățile din circumscripția electorală nr. 8 Florești)⁷⁵ și Oleg Sîrbu⁷⁶ (lucrări de reparație a grădiniței din Goleni, Edineț, deschiderea Punctelor de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească) din circumscripția electorală nr. 3 Edineț) și Anatolie Zagorodnîi⁷⁷ (cadouri pentru grădinițe, promisiunea de a repara o grădiniță prin includerea acesteia în bugetul planificat pentru anul 2019, cadouri pentru biblioteca din s. Bălceana, circumscripția electorală nr. 38 Hîncești).

În cazul PSRM, s-a constatat utilizarea resurselor administrative prin atribuirea de către partid a proiectelor adoptate și implementate din banii publici de către Consiliul Municipal Chișinău (planificate în bugetul municipal pentru anul 2018): reparația grădinițelor⁷⁸ și școlilor⁷⁹ din mun. Chișinău; instalarea terenurilor de workout în mun. Chișinău (cu echipamente de antrenament sportiv);⁸⁰ amenajarea terenurilor de joacă⁸¹ și a curților/ogrăzilor.⁸²

⁷⁵ <http://archive.is/g1lyU>, <http://archive.is/2yXcP>

⁷⁶ <https://bit.ly/2EiuAAT>, <https://bit.ly/2Bb2bjK>

⁷⁷ <https://bit.ly/2BtewsO>, <https://bit.ly/2SXLB7d>, <https://bit.ly/2S3H1EI>.

⁷⁸ <http://archive.is/brDKo>

⁷⁹ <http://archive.is/IUhIw>

⁸⁰ <http://archive.is/8ZmCK>

⁸¹ <http://archive.is/sCDVD>

⁸² <http://archive.is/EPOZB>

VII. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE

Observarea finanțării campaniei electorale rămâne a fi o prioritate a MO Promo-LEX. În acest sens, vom continua să comparăm cheltuielile raportate la CEC cu activitățile și cheltuielile estimate în urma observării civice. În contextul modificării sistemului electoral, menționăm că amendamentele legale privind finanțarea concurenților electorali/grupurilor de inițiativă și raportarea financiară a acestora pot fi calificate drept pozitive: micșorarea plafoanelor donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice, includerea în raportarea financiară a serviciilor gratuite prestate de persoane fizice și juridice și a tuturor acțiunilor de voluntariat etc.

Cu toate acestea, ținând cont de experiențele anterioare de observare a finanțelor concurenților electorali, precum și de specificul sistemului mixt, am deduce următoarele provocări: creșterea numărului de rapoarte financiare depuse la CEC; condiții inechitabile de competiție electorală prin utilizarea resurselor administrative; susținerea financiară a concurenților electorali din circumscripțiile de peste hotare, în condițiile în care cetățenii ce muncesc peste hotare nu pot transfera resurse în contul Fond electoral; implicarea fundațiilor asociate liderilor politici ori partidelor politice; timp insuficient pentru supravegherea eficientă a rapoartelor finale privind finanțarea campaniei electorale, în special în contextul anulării zilei tăcerii etc.

7.1. Repere metodologice

Metodologia de monitorizare a finanțării campaniei electorale constă în observarea activității grupurilor de inițiativă (GI) și a concurenților electorali din perspectiva resurselor financiare colectate și utilizate atât în perioada electorală, în perioada de colectare a semnăturilor, cât și în campania electorală. Totodată, are loc evaluarea corespunderii activității de raportare, evidență și supraveghere a actorilor electorali cu normele legale în vigoare.

Informațiile prezentate de OTL sunt analizate, în baza acestora sunt estimate cheltuieli la prețul minim de piață, iar ulterior este efectuată compararea informațiilor financiare din rapoartele oficiale ale GI și ale concurenților electorali prezentate la CEC cu estimările efectuate în baza observării. În cele din urmă, este evaluată conformitatea constatărilor obținute și raportate la cadrul legal actual.

7.2. Modificări ale cadrului legal

Finanțarea campaniei electorale este reglementată de Codul electoral, Legea nr. 249 privind partidele politice, Regulamentul CEC cu privire la finanțarea campaniilor electorale, adoptat prin Hotărârea CEC nr. 3352 din 4 mai 2015 și Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 114 din 18 august 2016.

Printre amendamentele operate la legislația electorală în contextul modificării sistemului electoral în anul 2017, de la unul proporțional la unul mixt⁸³, se numără și reglementări privind finanțarea concurenților electorali/grupurilor de inițiativă și raportarea financiară a acestora. În ansamblu, aceste modificări ce reglementează finanțarea pot fi apreciate pozitiv, ca de exemplu:

- Micșorarea plafoanelor donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice pentru o campanie electorală de la 200 și, respectiv, 400 de salarii medii lunare⁸⁴ pe economie la 50 și, respectiv, 100 de salarii medii⁸⁵.
- Acceptarea donațiilor, inclusiv a mijloacelor financiare proprii, de către partidele politice în perioada electorală doar direct pe contul „Fond electoral”⁸⁶, cu condiția prezentării raportului financiar la Comisia Electorală Centrală cu indicarea datelor prevăzute la art. 43, alin. (1)”.

⁸³ La 20 iulie 2017 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea nr. 154 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care în esență a fost modificat sistemul electoral prin trecerea de la sistemul proporțional de vot la unul mixt.

⁸⁴ Cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2018 a fost stabilit la 6 150 lei. <https://bit.ly/2Pt3hFX>

⁸⁵ Art. 41, alin. (2), lit. e) din Codul electoral

- Includerea în raportarea financiară a serviciilor gratuite prestate de persoane fizice și juridice și a tuturor acțiunilor de voluntariat⁸⁷.

7.3. Probleme identificate de Misiunile de observare anterioare și care pot avea impact și asupra campaniei electorale actuale

7.3.1. Lipsa transparenței financiare a concurenților electorali în privința reflectării cheltuielilor la majoritatea liniilor de buget din raportul privind finanțarea campaniei electorale

Potrivit MO Promo-LEX, la cele 2 scrutine naționale anterioare perioadei monitorizate, raportarea cheltuielilor concurenților electorali a fost una deficitară. Constatările observatorilor au arătat de fiecare dată diferențe dintre datele observate și estimate versus datele din rapoartele financiare ale concurenților. Astfel, la alegerile parlamentare din 2014, nici un concurent electoral din 24 înregistrați nu a declarat cheltuieli pentru deplasări și doar un concurent electoral a raportat cheltuieli pentru recompensele voluntarilor. La alegerile prezidențiale din 2016, nici un concurent electoral din 12 înregistrați nu a declarat cheltuieli de retribuire a muncii ori de sondare a opiniei publice. În același timp, doar trei concurenți electorali raportaseră cheltuieli pentru recompensele voluntarilor, cheltuieli de consultanță și cheltuieli suplimentare de întreținere (inclusiv telecomunicații).

La alegerile parlamentare din 2014, observatorii Promo-LEX au estimat că cel puțin 14 916 866 lei⁸⁸ nu au fost reflectați în rapoartele financiare. Majoritatea cheltuielilor nedeclarate în baza estimărilor Promo-LEX au fost atribuite organizării evenimentelor publice - 74,82 % din totalul cheltuielilor estimate ca fiind nedeclarate. Privitor la scrutinul prezidențial din 2016, MO Promo-LEX a constatat că 11 concurenți au omis reflectarea completă a cheltuielilor efectuate pe parcursul campaniei electorale (tururile I și II) în cuantum de cel puțin 7 667 223 lei⁸⁹.

7.3.2. Diminuarea indicelui de transparență a finanțării campaniei electorale și atenuarea procesului de supraveghere eficientă a rapoartelor finale, în special în contextul anulării zilei tăcerii.

În contextul extinderii perioadei permise pentru efectuarea agitației electorale, până în ziua alegerilor inclusiv, precum și a faptului că examinarea contestațiilor privind finanțarea campaniilor electorale nu se supune termenelor de prescripție prevăzute la art. 72-74, păstrarea obligației de depunere a raportului final privind finanțarea campaniei electorale, și anume cu 2 zile înainte de ziua alegerilor, rămâne a fi o măsură limitativă și menită să micșoreze transparența financiară a concurenților electorali.

Aceștia sunt puși în situația de a evita declararea cheltuielilor din ziua alegerilor și astfel de a încălca măsurile de transparență. Promo-LEX a recomandat în nenumărate rânduri extinderea termenului de depunere a rapoartelor finale, astfel încât acestea să fie prezentate după ziua alegerilor, nu ca în formula actuală, adică cu 2 zile înainte de ziua alegerilor, conform Codului electoral⁹⁰

⁸⁶ Art. 43, alin. (7) din Codul electoral

⁸⁷ Art. 43, alin. (10) din Codul electoral stabilește: „Toate serviciile și acțiunile prevăzute la alin. (8) prestate gratuit de persoane fizice și juridice și toate acțiunile de voluntariat în perioada de colectare a semnăturilor și în perioada campaniei electorale în favoarea candidatului sau concurentului electoral se evaluează de către grupul de inițiativă și concurentul electoral și se indică obligatoriu în raportul financiar conform procedurii stabilite prin regulamentul aprobat de Comisia Electorală Centrală.”

⁸⁸ *Raport final – Monitorizarea alegerilor Parlamentare 2014 din 30 noiembrie*, pag. 34, <https://bit.ly/2Egusjx>

⁸⁹ A se vedea *Raport final - Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016*, pag. 57, <https://bit.ly/2qVCdTy>

⁹⁰ Alin. 6, art. 43 din Cod electoral stipulează că rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale - Rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale pentru întreaga perioadă electorală se vor prezenta la Comisia Electorală Centrală de către concurenții electorali înregistrați cel târziu cu 2 zile înainte de ziua alegerilor. Rapoartele se publică pe pagina oficială a Comisiei Electorale Centrale în termen de 48 de ore de la recepționarea lor, respectând legislația cu privire la protecția datelor cu caracter personal.

Promo-LEX califică neracordarea obligativității de depunere a rapoartelor finale privind finanțarea campaniei electorale la noul termen limită de competiție electorală⁹¹ drept dovadă a modificării pripite și fără o analiză de ansamblu a legislației. Considerăm această situație drept o problemă de ordin legislativ și recomandăm introducerea unui nou termen de depunere a rapoartelor finale, peste maxim 5 zile după ziua alegerilor.

7.3.3. Posibilitatea transferului financiar din partea partidului politic în contul Fond electoral, peste plafonul stabilit pentru donațiile din partea persoanelor juridice.

MO Promo-LEX califică în continuare drept incertă situația cu donațiile din contul partidului în contul „Fond electoral” din perspectiva calificării formațiunii politice donatoare - drept persoană juridică. Or, norma legală nu este explicită în acest sens. Amintim că, potrivit art. 41 alin. (2) lit. e) din Codul electoral, plafoanele donațiilor din partea persoanelor juridice în contul „Fond electoral” pentru o campanie electorală constituie 100 de salarii medii lunare pe economie stabilite pentru anul respectiv. Simultan, art. 1 alin. (1) din Legea privind partidele politice statuează că partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică. Prin urmare, partidul nu ar putea transfera mijloace financiare proprii pe contul „Fond electoral” peste suma de 100 de salarii medii lunare. Poziția CEC este, însă, diferită de logica juridică expusă mai sus, considerându-se că partidul politic ar avea un statut special, motiv din care considerăm că legislativul ar trebui să se expună univoc pe marginea subiectului dat.

7.3.4. Încălcarea drepturilor politice ale cetățenilor Republicii Moldova care muncesc în afara țării dar care nu pot susține financiar un partid politic/concurent electoral.

O altă problemă remarcată de Promo-LEX⁹², precum și de Comisia de la Veneția⁹³, vizează imposibilitatea cetățenilor Republicii Moldova care se află peste hotarele țării și muncesc acolo, de a dona pentru partidele preferate sau concurenții electorali preferați. Astfel, chiar dacă Curtea Constituțională a menținut constituționalitatea acestor restricții, considerăm că asistăm la încălcarea drepturilor politice ale cel puțin 805 509 cetățeni ai Republicii Moldova⁹⁴ care, oficial, muncesc în afara țării, dar care nu pot contribui financiar la susținerea partidului politic/concurentului electoral preferat. Motivul legal invocat de autorități se rezumă la faptul că pentru finanțarea partidelor și a campaniilor electorale pot fi utilizate doar resurse financiare provenite din activitatea de muncă, de întreprinzător, științifică sau din cea de creație desfășurată pe teritoriul Republicii Moldova. Paradoxal, dar statul Republica Moldova acceptă⁹⁵ fără nici o remușcare transferuri trimestriale de circa 300 mln. dolari SUA în economia națională.

7.3.5. Implicarea fundațiilor asociate liderilor politici ori partidelor politice

Amintim că prin art. 41, alin. (3), lit. h), Codul electoral interzice finanțarea ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, [...] a campaniilor electorale/concurenților electorali de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere sau religioase.

Însă în cadrul alegerilor prezidențiale, de exemplu, două fundații de binefacere asociate liderilor politici au activat în calitate de actori cu impact asupra imaginii electorale a doi concurenți. Entitățile în cauză erau Fundația lui Vlad Plahotniuc „Edelweiss” și Fundația „Renato Usatii”⁹⁶. De principiu, Fundația este o organizație necomercială, apolitică, care nu acordă asistență politică/ electorală niciunui concurent sau actor politic. În cazul dat, utilizând instrumentul transferului de imagine, prin

⁹¹ Termen modificat la 23.11.2018, prin Lege a fost eliminată interdicția de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor, păstrând restricția doar pentru incinta secției de votare și intrarea în localul secției de votare.

⁹² Opinia Asociației Promo-LEX asupra proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (drepturile speciale ale alegătorilor din diasporă) nr. 217 din 26.06.2018. p. 8. <https://is.gd/ay4x4p>

⁹³ A se vedea: Opinia Comisiei de la Veneția din decembrie 2017, pag. 13, pct. 51 <https://bit.ly/2NHDzkl>

⁹⁴ *Analiză Promo-LEX privind geografia amplasării și numărul secțiilor de votare constituite peste hotarele Republicii Moldova*, p. 5, <https://bit.ly/2SIO7ii>.

⁹⁵ *Evoluția transferurilor mijloacelor bănești din străinătate* <https://is.gd/CoZDb3>

⁹⁶ A se vedea *Raport final - Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 30 octombrie 2016*, Pag. 37, <https://bit.ly/2qVCdTy>

activitățile sale, fundațiile care conțin în denumirea lor nume ale politicianilor se implică indirect în activități politice și, în special, în campania electorală.

7.3.6. Organizarea concertelor și a demonstrațiilor culturale în calitate de formă de corupere a alegătorilor

Organizarea concertelor și a altor demonstrații culturale este o metodă des utilizată în cadrul campaniei electorale și presupune gestionarea unor manifestații culturale achitate de către concurenții electorali, accesul pentru alegători fiind gratis. În fond, acestea sunt niște servicii de recreere și o formă de corupere a alegătorilor, deoarece în cadrul manifestațiilor culturale concurenții electorali fac agitație electorală cu scopul de a convinge alegătorii să voteze pentru un candidat sau altul. Potrivit observatorilor Promo-LEX, în cadrul scrutinului parlamentar din 2014, cel puțin 6 concurenți electorali au efectuat cheltuieli pentru organizarea a 181 concerte, 7 discoteci, 2 evenimente de lansare în campanie și 2 concerte în afara țării⁹⁷. Cel puțin 91 artiști au fost implicați în concertele respective. La Alegerile prezidențiale din 2016, atât numărul concurenților electorali, cât și al concertelor s-a redus semnificativ la doar 11 concerte din partea a 3 concurenți electorali. MO Promo-LEX a estimat în ambele cazuri cheltuieli mult mai mari decât cele raportate, concluzionând asupra unei raportări deficitare și a încălcării legislației.

⁹⁷ Raport final – Monitorizarea alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, pag. 33, <https://bit.ly/2Equisix>

VIII. DISCURS INSTIGATOR LA URĂ ȘI DISCRIMINARE

Începând cu alegerile locale noi și referendumul local din Chișinău din noiembrie 2017, MO Promo-LEX monitorizează și discursul de ură utilizat de către concurenții electorali în cadrul alegerilor. În baza surselor monitorizate de informare, urmează să identificăm cazurile și tematica discursului, suntem interesați de subiecții ce utilizează ura în mesajele lor electorale și de cei care sunt afectați de acest tip de discriminare.

Discursul de ură reprezintă o formă de răspândire a intoleranței în spațiul public, de discriminare și incitare la violență, care este interzisă de lege și sancționabilă, civil sau penal. Discursul de ură poate fi o formă de manipulare a publicului și alegătorilor în context electoral, dar și de distragere a atenției de la problemele reale.

Discursul de ură este un fenomen, care capătă amploare și intensitate tot mai mare în Republica Moldova. Acest fapt este confirmat de raportul lansat recent de Asociația Promo-LEX – *”Discursul de ură și instigarea la discriminare în spațiul public și mass-media din Republica Moldova”*, care a identificat 457 de cazuri de discurs de ură în 6 luni de monitorizare⁹⁸. Cercetarea realizată de *”Promo-LEX”* denotă faptul că 42% din cazurile de discurs de ură au loc în context politic, astfel încât politicienii sunt frecvent principalii promotori ai intoleranței în spațiul public, inclusiv în cadrul proceselor electorale.

Pornind de la aceste premise, MO Promo-LEX își propune să monitorizeze discursul de ură în campania electorală pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2018. Monitorizarea va fi realizată în baza unei metodologii speciale, elaborate de Promo-LEX și consultate cu reprezentanții Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării, Comisiei Electorale Centrale, Consiliului Coordonator al Audiovizualului și ai organizațiilor de media.

Monitorizarea va fi realizată de 5 monitori, contractați de Promo-LEX pentru această activitate, utilizând o bază de date și formulare speciale de raportare.

Sursele monitorizării vor fi mass-media scrisă și online, emisiunile TV, politicienii, figurile religioase și liderii de opinie, platformele cibernetice de stocare și distribuire a informațiilor și evenimentele publice. Sursele monitorizării vor fi selectate în baza indicatorilor de audiență și studiilor de măsurare a traficului și audienței pe internet, precum și a sondajelor realizate de companiile sociologice privind încrederea publicului, dar și în funcție de prezența mediatică a politicienilor, figurilor religioase și liderilor de opinie.

Datele monitorizării vor fi analizate și prezentate publicului, autorităților și concurenților electorali, în vederea sensibilizării și prevenirii utilizării discursului de ură. În urma interpretării datelor, vor fi formulate concluzii și recomandări pentru actorii vizați (mass-media, partide politice și concurenți electorali, precum și autorități) în vederea îmbunătățirii cadrului legislativ, conduitei în campaniile electorale, reflectării discursului de ură în media și a practicilor de sancționare a acestui discurs.

⁹⁸ Raport | DISCURSUL DE URĂ ȘI INSTIGAREA LA DISCRIMINARE în spațiul public și mass-media din Republica Moldova
<https://is.gd/HiYrmV>

IX. EDUCAȚIA ELECTORALĂ

9.1. Campanii Promo-LEX de informare și educare electorală

În contextul Alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, Promo-LEX va desfășura o Campanie de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor R. Moldova cu drept de vot, inclusiv a celor din diasporă. Scopul general al Campaniei este de a contribui la sporirea nivelului de participare a cetățenilor R. Moldova la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019.

Campania va include următoarele activități:

- Activități de informare "din ușă în ușă", realizate în circa 100 de localități din 46 de circumscripții electorale uninominale din Republica Moldova. Activitățile vor fi realizate de o rețea de 46 de coordonatori locali de Campanie și peste 200 de voluntari.
- Pentru a facilita o platformă de dezbateri dintre concurenți electorali și alegători, vor fi organizate 10 dezbateri electorale publice în 10 circumscripții electorale uninominale. De asemenea, în parteneriat cu IPNA Teleradio-Moldova, vor fi organizate cca 40 de dezbateri TV și Radio, cu participarea candidaților pe liste uninominale.
- Pentru promovarea votului conștient și mobilizarea apolitică a alegătorilor vor fi create și promovate 2 spoturi video la TV, Radio și în rețelele de socializare.
- Va fi realizată o campanie de informare și mobilizare apolitică online. În mare parte, campania online va viza alegătorii din diasporă și tinerii.
- De asemenea, Asociația Promo-LEX va oferi 5-6 granturi, în valoare totală de 125,000.00 Dolari SUA organizațiilor neguvernamentale și organizațiilor de media pentru proiecte de promovare a participării la vot a cetățenilor Republicii Moldova în cadrul alegerilor parlamentare.

9.2. Activitățile Centrului de Instruire în Domeniul Electoral (CICDE) și CEC

În șirul activităților lansate de CEC și CICDE în cadrul unei ample campanii de educație civică demarată pentru alegerile parlamentare din 2019 - Campania „Democrația contează”⁹⁹ - au fost desfășurate mai multe proiecte, cu scop de informare a tuturor grupurilor de participanți la alegeri.

De exemplu, în cadrul Proiectului „Consolidarea democrației în Moldova prin alegeri incluzive și transparente”, CEC în parteneriat cu PNUD Moldova a elaborat și tipărit Ghidul Alegătorului, versiunea „Ușor de citit, ușor de înțeles” în limbile română, rusă și engleză. Au mai fost lansate în limbaj Braille broșura „Democrația contează – Participă!” și „Democrația se învață” împreună cu CD-ul audio. Aceeași broșură a fost elaborată în trei limbi: română, rusă și găgăuză¹⁰⁰.

De asemenea, au fost demarate și lansate parteneriate cu ADEPT în cadrul proiectului "Creșterea gradului de informare a cetățenilor moldoveni din diasporă despre alegerile parlamentare 2018"¹⁰¹, și cu IREX Moldova în cadrul proiectului „Promovarea Informării Alegătorilor”¹⁰². O altă activitate de informare s-a realizat în colaborare cu Forumul Național al Tinerilor din Moldova - Conferința Lightroom¹⁰³ despre manipularea informațională și violența psihologică în alegeri.

⁹⁹ <https://bit.ly/2Pdx0m5>

¹⁰⁰ <https://bit.ly/2E3snsC>

¹⁰¹ <https://bit.ly/2QxsT96>

¹⁰² <https://bit.ly/2E22dH4>

¹⁰³ <https://bit.ly/2APt7yp>

RECOMANDĂRI

Parlamentului Republicii Moldova:

1. Modificarea noțiunii de perioadă electorală și extinderea termenului de 90 de zile, inclusiv cu menționarea autorității responsabile de fixarea acestui termen, pornind de la specificul tipului de alegeri (parlamentare, prezidențiale, locale generale, locale noi, referendumuri etc).
2. Verificarea ex-ante a constituționalității și, după caz, abrogarea Hotărârii Parlamentului nr. 332 din 30.11.2018, prin care fost stabilită pentru data de 24 februarie 2019, în aceeași zi cu data desfășurării alegerilor Parlamentului, desfășurarea referendumului republican consultativ.
3. Revizuirea termenului de depunere a rapoartelor finale privind finanțarea campaniei electorale, cu maxim 5 zile după ziua alegerilor.
4. Stabilirea expresă ca formă de corupere a alegătorilor, în sensul legii penale, organizarea concertelor și susținerea indirectă a partidelor politice de către fundații, organizații necomerciale sau religioase.
5. Reglementarea finanțării partidelor politice, concurenților electorali, grupurilor de inițiativă de către cetățenii Republicii Moldova aflați temporar în străinătate prin transferuri bancare și prin setarea unor plafoane verificabile. Persoanele fizice, cetățeni ai Republicii Moldova, trebuie să aibă dreptul să doneze (să susțină) entitățile menționate mai sus.

Comisiei Electorale Centrale și organelor electorale inferioare

6. Aprobarea și modificarea Regulamentelor și Instrucțiunilor CEC doar cu respectarea prevederilor legale privind transparența procesului decizional.
7. Modificarea Regulamentului privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, în vederea atribuirii grupului de inițiativă a calității de parte a contestației.

Autorității Naționale de Integritate, Agenției Servicii Publice, Inspectoratului Național de Probațiune

8. Modificarea Regulamentului cu privire la ordinea de eliberare a certificatelor de integritate, în vederea reglementării posibilității de eliberare a două exemplare de Certificat de integritate persoanelor care intenționează să participe la alegerile parlamentare atât pe circumscripție națională, cât și pe circumscripție uninominală.

LISTA DE ABREVIERI

alin. – alineatul
ANI – Autoritatea Națională pentru Integritate
APL - administrația publică locală
art. – articolul
ASP – Agenția Servicii Publice
BESV – birou electoral al secției de votare
BNS – Biroul Național de Statistică
c. – comuna
CEC - Comisia Electorală Centrală
CECE - Consiliul electoral al circumscripției electorale
CECEM - Consiliul electoral al circumscripției electorale municipale Chișinău
CI - candidat independent
com. - comanda
CU - circumscripție uninominală
dl - domnul
FE – formular de eveniment
FV – formular de vizită
lit. - litera
m² - metru pătrat
MO - Misiune de observare
mun. - municipiu
MTIC - Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor
nr. - număr
or. - oraș
OSCE - Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OSCE/BIDDO - Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
OTL - observator pe termen lung
OTS - observator pe termen scurt
PAS – Partidul Acțiune și Solidaritate
pct. - punct
PDM - Partidul Democrat din Moldova
PPPDA – Platforma Demnitate și Adevăr
PSRM - Partidul Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova”
PPȘ – Partidul Politic "Șor"
r. – raion
RFE – Registrul Funcționarilor Electorali
R. Moldova – Republica Moldova
RSA - Registrului de Stat al Alegătorilor
s. - sat
SV - secție/secții de votare
tir. - tiraj
TV - televiziune
UAT - unitate administrativ-teritorială
unit. - unitate
USAID - Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională