



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-08 nr. 152
05 aprilie 2021

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul hotărârii Parlamentului Republicii Moldova cu privire la testarea metodelor alternative de vot de către Comisia Electorală Centrală
(nr. 41 din 01.03.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de hotărâre sus-menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

I. Observații generale

1. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Inițiativa legislativă are drept scop „de a autoriza Comisia Electorală Centrală, în calitate de organ de stat independent, înființat pentru realizarea procesului electoral, buna organizare și desfășurare a alegerilor și referendumurilor, cu dreptul de a identifica și testa metode alternative de vot”.

2. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm că:

- în temeiul prevederilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art. 3, art. 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 6 alin. (5) din Legea 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, se impune necesitatea consultării autorităților administrației publice locale vizate pe marginea subiectului invocat prin proiectul supus avizării;

- conform art. 30 lit. e) din Legea nr. 100/2017, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară. Cerințele în cauză se regăsesc și în conținutul art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului. În contextul celor menționate, remarcăm lipsa în conținutul notei informative ce însoțește proiectul a informației privind cheltuielile estimate;

- potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiect de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice;

- conform art. 58 din Regulamentul Parlamentului proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare;

Necesitatea avizării proiectului de către Guvern reiese și din faptul că realizarea proiectului (în cazul acceptării lui) va atrage cheltuieli de la bugetul de stat, iar conform art. 131 alin. (4) din Constituție orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

II. Observații privind obiectul de reglementare.

1. Cu referire la „*votarea în mai multe zile în cadrul unui scrutin*” după cum se propune la **Art. 1** din proiect considerăm că (în lipsa unei baze juridice, unui cadru normativ riguros) aceasta nu poate fi considerată o metodă alternativă de vot. *Votarea în mai multe zile* impune soluționarea unui spectru amplu de probleme cum ar fi: asigurată securității votului, metode/procedee de păstrare/transmitere a actelor electorale, buletinelor de vot în secțiile de votare, precum și modul în care autoritățile competente ar putea evita votarea de către o singură persoană în mai multe secții de votare - votul multiplu. Adoptarea cadrului legal respectiv depășește spectrul competențelor Comisiei Electorale Centrale, prin urmare, nu poate fi realizat de către CEC în lipsa unor acte normative/reglementări juridice necesare.

Ținem să menționăm că, în legislatura curentă subiectul privind votul în mai multe (două zile) a fost abordat și prin alte proiecte de acte normative asupra cărora Direcția și-a expus opinia în avizele sale (nr. 340 din 22.03.2019 (*retras*), nr. 210 din 28.05.2020 (*în procedură*), nr. 414 din 06.10.2020 (*în procedură*)).

2. Cu referire la prevederile **art. 3 și art. 5** din proiect ținem să menționăm următoarele:

- actul normativ este izvorul de drept creat de organele autorității publice, învestite cu competențe normative (Parlament, Guvern, organe administrative locale). Conform art. 2 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, actul normativ este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice. Sistemul actelor normative ale organelor de stat, interdependența acestor acte, precum și ordinea emiterii lor, sunt reglementate de Constituție și de alte legi. Această reglementare asigură realizarea principiilor democratice ale sistemului de izvoare ale dreptului – supremația legii, caracterul obligatoriu al hotărârilor

organelor ierarhic superioare pentru cele ierarhic inferioare, al hotărârilor organelor locale ale puterii în limitele teritoriului din subordine. În felul acesta, se asigură realizarea uniformă a chestiunilor principale ale politicii statului în întregul sistem de acte normative. Conform art. 6 din Legea nr. 100/2017 legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele categorii de acte normative: a) Constituția Republicii Moldova; b) legile și hotărârile Parlamentului; c) decretul Președintelui Republicii Moldova; d) hotărârile și ordonanțele Guvernului; e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate; f) actele normative ale autorităților publice autonome; g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; h) actele normative ale autorităților administrației publice locale. **Forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului.** Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative. **Actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent, nu și invers.** Nu poate fi admis ca un act inferior, în cazul dat - actele Comisiei Electorale Centrale să fie elaborare prin derogare de la o lege organică, în cazul dat, Legea nr. 239/2008 și Legea 100/2017. La fel, o hotărâre de Parlament, cum este prezentul proiect de act normativ, fiind inferior legii organice nu poate conține norme care ar permite derogarea de la o lege organica. Conform prevederilor art. 5 alin. (4) și art. 7 din Legea nr. 100/2017 doar printr-un act normativ cu aceeași forță juridica se poate interveni cu derogări.

• Legile organice sunt acte normative adoptate de către Parlament, care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni în domeniile expres prevăzute de Constituție (art. 72 alin. (3)), de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (art. 10 alin. (3)) sau în alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice. Astfel, Codul electoral nr. 1381/1997 este legea organică prin care Legiuitorul a statuat rigorile de bază în vederea realizării/implementării scrutinului electoral din Republica Moldova. **Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale celor autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului,** a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. **Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective.** În contextul celor expuse, remarcăm că, prin normele propuse prin prezenta inițiativă legislativă se încalcă principiul ierarhiei actelor normative.

3. În Hotărârea Curții Constituționale nr. 35/200 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 894-XIV din 23 martie 2000 pentru modificarea și completarea Codului electoral și a art. 86 din Codul electoral (HCC nr. 15/1998, Decizia CC nr. 4/2013) Curtea a menționat că **Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin** sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat. Astfel, rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat: majoritar, proporțional sau mixt și care să fie pragul electoral pentru concurenți. În opinia Curții Constituționale, opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate.

3.1. Alegerile constituie nu numai un mijloc de exercitare de către cetățeni a drepturilor lor politice, consacrate de Constituție, ci și un mijloc de dotare a instituțiilor unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie, pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică, eficiente și în măsură să imprime activității de stat o orientare generală nefragmentată. În condițiile în care Comisia Electorală Centrală „*va testa metode alternative de vot*”, conform prevederilor prezentei inițiative, rezultatele acestor scrutine ar trebuie să fie acceptate drept veridice/juste, deși la baza lor nu va fi legea electorală a Republicii Moldova – Codul electoral, fapt ce nu poate fi admis într-un stat democratic care recunoaște și promovează respectarea actelor normative și principiilor de drept.

3.2. Tot aici remarcăm prevederile art. 61 alin. (2), art. 72 alin. (3) lit. a), art. 78 alin. (6), art. 112 alin. (3) din Constituție, în conținutul cărora este statuat că, fiecare dintre exercițiile electorale reglementate prin normele menționate, trebuie să fie stabilite, reglementate prin lege organică. În condițiile în care „metodele alternative de vot” nu se regăsesc în conținutul Codului electoral, nu poate fi asigurată valabilitatea/forța juridică a acestora. Mai mult ca atât, în cazul în care unul dintre concurenți electorali nu va fi de acord cu rezultatele alegerilor care va fi baza juridică de reglementare? Nesubordonarea proceselor electorale normelor Codului electoral atrage nulitatea tuturor deciziilor și acțiunilor întreprinse în acest sens.

4. Totodată, cu referire la obiectul de reglementare expus în prezenta inițiativă legislativă, atragem atenția la prevederile alineatului șase din preambul Concepției (anexa la Legea nr. 101/2008 cu privire la Concepția Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”) - **implementarea și utilizarea unor asemenea tehnologii informaționale în domeniul electoral sunt posibile numai după efectuarea modificărilor corespunzătoare ale cadrului legislativ-normativ.**

4.1 Potrivit concluziei expuse în Legea nominalizată - este necesar de menționat că, deși lipsesc normele juridice pentru aplicarea în volum deplin a unor astfel de sisteme în Republica Moldova, procesul de implementare a SIAS „Alegeri” poate fi divizat pe etape. Prima etapă va permite utilizarea sistemului în calitate de furnizor al informației preliminare și informative pentru întregul proces legat de desfășurarea alegerilor, fără a anula circulația obișnuită a documentelor pe hârtie. Etapele ulterioare de **implementare a**

SIAS „Alegeri” trebuie să fie însoțite de elaborarea și adoptarea documentelor normative care reglementează desfășurarea alegerilor electronice.

4.2. Astfel, remarcăm că în vederea realizării obiectivelor propuse urmează a fi întreprinse un șir acțiuni în sensul executării Legii nr. 101/2008 care ar institui baza juridică pentru a permite aplicare/utilizarea sistemului de vot electronic. Așa numitele testări ale sistemului electronic de vot se vor face în cadrul punerii în aplicare a Legii nr. 101/2008, ca un exercițiu de verificare a sistemului sau simulare a alegerilor, dar nicidecum ca un exercițiu veritabil de vot.

5. De ordin tehnico-juridic obiectăm:

- **titlul** proiectului nu corespunde exigențelor art. 42 din Legea nr. 100/2017;

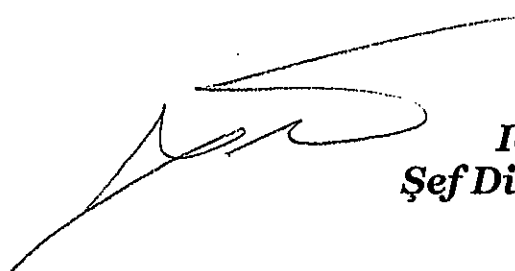
- din conținutul **pct. 4** din proiect nu este clară la care lege face trimitere autorul;

- în ceea ce privește termenul de intrare în vigoare a proiectului dat stabilit la **pct. 10** din proiect remarcăm norma art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 unde este stabilit 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”*.

- remarcăm că redacția actuală a proiectului de hotărâre a fost întocmită cu încălcarea exigențelor tehnicii legislative, precum și a prevederilor Legii nr. 100/2017 la capitolul limbajului și stilului normativ.

În contextual obiecțiilor expuse, dat fiind faptul că prin conținutul său prezenta inițiativă instituie norme ce încalcă prevederile Constituției Republicii Moldova, recomandăm autorului reevaluarea oportunității promovării proiectului de hotărâre nr. 41 din 01.03.2021.

Totodată, ținând cont de necesitatea imperativă de a modifica carul legal național în vederea asigurării/implementării unei metode alternative de vot, recomandăm examinarea posibilității elaborării unui proiect de lege de modificare a Codului electoral în vederea introducerii în conținutul acestuia a unor prevederi, care ar statua/reglementa într-un mod detaliat și bine determinat metodele, modul, termenii, riscurile, asigurarea securității votului, securității actelor electorale, ș.a. aspecte legate de exercitarea procesului de testare, ce ar permite realizarea corespunzătoare a obiectivelor propuse și justificarea rezultatelor acestor procese (testări).



Ion CREANGĂ
Șef Direcție

ex: E. Geru
tel: 820-580