



## CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 25-158-3129

Chișinău

20 martie 2024

### Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență (*inițiativa legislativă nr.65 din 01.03.2024*), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.214 din 20 martie 2024.

*Anexe:*

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Avizului (în limba română –1 filă și în limba rusă –1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română – 8 file și în limba rusă -8 file).

Secretar general  
adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

*Ex.: Mariana Ceban  
Te. 022-250-482*

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	741	
"20"	03	2024
Ora		

Casa Guvernului,  
MD-2033, Chișinău,  
Republica Moldova

Telefon:  
+ 373 22 250 101

Fax:  
+ 373 22 242696



# GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

## HOTĂRÂRE nr. 214

din 20 martie 2024

Chișinău

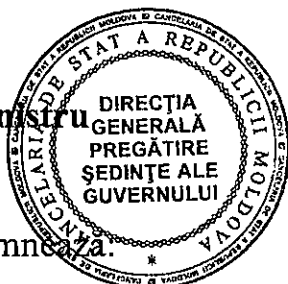
### **Pentru aprobarea Avizului la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență**

---

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență.

Prim-ministru



Contrasemnează.

**DORIN RECEAN**

Ministrul justiției

Veronica Mihailov-Moraru

Aprobat  
prin Hotărârea Guvernului nr.214/2024

## **AVIZ**

### **la proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență**

Guvernul a examinat proiectul de lege privind pilotarea votului prin corespondență, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 65 din 1 martie 2024) de către un grup de deputați în Parlament, și prezintă poziția consolidată în urma recepționării avizelor instituțiilor implicate.

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

Proiectul de lege are, în principal, ca scop crearea cadrului normativ necesar pentru pilotarea votului prin corespondență în vederea exercitării de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a alege prin metoda alternativă de vot, exercitată în străinătate prin intermediul serviciilor poștale.

Potrivit opiniilor autorilor, cuprinse în nota informativă, stabilirea votului prin corespondență ca modalitate de vot alternativă la votul exprimat în secțiile de votare este o sarcină imperioasă „în contextul necesității de a facilita accesul cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate la exercitarea votului și de a perfecționa modalitățile de organizare a scrutinului în afara țării, având în vedere sporirea numărului de cetățeni aflați peste hotare care participă activ la alegeri”.

În ceea ce privește promovarea acestui proiect de lege, remarcăm că legiuitorul beneficiază de o marjă de apreciere în identificarea și integrarea în sistemul normativ al statului a modalităților de vot care să asigure o participare cât mai ridicată la procesul electoral. Astfel, în vederea asigurării exercitării de către cetățeni fără de impedimente a dreptului de vot consfințit în Constituția Republicii Moldova prin art. 38, precum și a participării echitabile a cetățenilor Republicii Moldova la procesul electoral, în special a celor stabiliți cu domiciliul în străinătate, legislația statului în materie electorală necesită a fi revizuită și adaptată la realitățile de fapt existente.

Potrivit art. 72 alin. (3) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul are competența exclusivă să reglementeze prin lege organică sistemul electoral. Constituantul a lăsat în seama legiuitorului ordinar libertatea de a stabili regulile de organizare și de desfășurare a procesului electoral, cu respectarea condițiilor impuse de Constituția Republicii Moldova. Așadar, în lumina competenței exclusive a legislativului de a reglementa sistemul electoral, problemele care privesc organizarea procesului electoral reprezintă, în esență, opțiuni politice și de oportunitate.

După cum s-a stabilit în Hotărârea nr. 15/1998 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral nr. 325/2022 și în

Hotărârea Parlamentului nr. 1508-XIII din 18 februarie 1998, Curtea Constituțională a subliniat că: „[...] procedurile electorale, așa cum demonstrează practica internațională și cea națională, sunt reglementate, de regulă, nu în textele constituțiilor, ci pe cale legislativă”.

Principalele standarde internaționale, care constituie temelia alegerilor din întreaga lume, sunt cele prevăzute de Declarația universală a drepturilor omului (1948) și de Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile (1966). Acestea stipulează libertățile fundamentale și principiile de bază relevante pentru desfășurarea alegerilor. Mai mult, alegerile trebuie să fie organizate într-un mediu care garantează libertatea de exprimare, de asociere, de întrunire și de circulație, lipsa discriminării și căi de atac efective. În plus, alegerile autentice trebuie să fie universale și să garanteze dreptul egal al oamenilor de a vota și de a candida.

În conformitate cu art. 2 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care e exercitată în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituția Republicii Moldova. Una din formele principale de exercitare de către popor a suveranității naționale este, potrivit art. 38 din Constituția Republicii Moldova, participarea la alegeri care au loc în mod periodic, prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Ca urmare a celor expuse *infra* și potrivit avizelor recepționate de la entitățile vizate, Guvernul comunică susținerea proiectului de lege, cu următoarele comentarii și propuneri de îmbunătățire.

La art. 1 alin. (4):

se propune a fi excluse noțiunile „verificare digitală a identității alegătorului” și „verificare umană a identității alegătorului”, întrucât la art. 2 din Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere este definită noțiunea de „identificare electronică” care, în contextul legii respective, include, dar nu se rezumă, la acțiunea de verificare a identității;

se propune a fi introdusă noțiunea „identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale”, care corespunde terminologiei utilizate în unele acte juridice ale Uniunii Europene, pe care le considerăm relevante, cu toate că nu în mod special în domeniul reglementării proceselor electorale, ci în contextul serviciilor financiare, al prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului, precum și în domeniul serviciilor digitale. Actele la care facem referință sunt Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului (cunoscută sub numele de a patra Directivă anti-spălare a banilor sau AMLD4) și ulterioarele actualizări prin Directiva (UE) 2018/843 (AMLD5), ce extind cerințele privind diligența datorată a clienților, inclusiv utilizarea mijloacelor digitale pentru identificarea și verificarea identității clienților.

Astfel, noțiunea „identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale” va avea următorul cuprins:

„identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale – proces de identificare și de verificare a identității alegătorului în baza actelor de identitate prezentate, a măsurătorilor semnalmentelor biometrice faciale, a comparării de imagini și a informațiilor comunicate de persoana fizică și/sau preluate din surse de date externe, utilizând mijloace digitale. Identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale poate fi realizată prin mijloace de verificare automatizate, fără operator uman, sau prin mijloace de verificare, cu operator uman;”.

În consecință, pe tot parcursul textului proiectului, noțiunile „verificare digitală a identității alegătorului” și „verificare umană a identității alegătorului” urmează a fi substituite cu noțiunea „identificarea alegătorului de la distanță prin mijloace digitale”.

Art. 3 din proiect se propune a fi completat, după a doua propoziție, cu o nouă propoziție cu următorul cuprins: „Nerespectarea caracterului secret al votului, divulgarea opțiunii de vot exprimate prin corespondență către alte persoane sau transmiterea buletinului de vot unei persoane terțe se sancționează în conformitate cu legislația.”

Drept urmare, deoarece autorul nu a prevăzut în proiectul supus avizării răspunderea pentru alegătorul care nu respectă obligativitatea de a păstra secretul votului, modificările care ar stabili răspunderea în cauză urmează a fi promovate concomitent cu proiectul legii examinate.

Atragem atenția că, în prezent, fotografierea ori expunerea publică a buletinului de vot completat sau scoaterea neautorizată a buletinului înmănat pentru votare din localul secției de votare se sancționează conform art. 49 alin. (4) din Codul contravențional.

Art. 6 din proiect urmează să reglementeze expres dacă persoana care nu a atins vârsta de 18 ani, dar o va atinge în ziua alegerilor (art. 14 din Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022), poate sau nu solicita buletinul de vot și să se înregistreze pentru exercitarea votului, cu ulterioara includere în lista electorală ce se va întocmi în acest sens, conform art. 18 și 19 din proiectul de lege.

În privința normei preconizate la art. 7, care stabilește că „pilotarea votului prin corespondență va avea loc în următorul scrutin național după intrarea în vigoare a prezentei legi, în Statele Unite ale Americii și în Canada”, remarcăm faptul că, pornind de la specificul unei proceduri de pilotare, care presupune în sine o testare a modului de implementare a unor mecanisme de lucru noi într-un cadru limitat (fie prin prisma subiecților asupra cărora acestea se testează, fie prin prisma teritoriului unde are loc testarea dată), pilotarea votului prin corespondență nu poate fi realizată la scară largă, cu implicarea unui număr mare de state în care acest mecanism nou va fi testat.

În acest sens, s-a luat act și de argumentele expuse de autorii inițiativei legislative în cuprinsul notei informative, care au impus recurgerea, în faza inițială, la o pilotare a soluției votului prin corespondență (procesul de pilotare, ca o parte esențială a introducerii unei noi metode de votare, va permite identificarea oricăror provocări suplimentare, precum și soluționarea acestora, în contextul în care, după cum indică înșiși autorii inițiativei, există experiențe diferite în statele care au implementat această metodă de votare, depistându-se și anumite lacune atât în cadrul legislației acestor state, cât și în procesul de implementare al acesteia; riscul dat urmând a fi atenuat anume prin recurgerea, inițial, la o pilotare a acestei soluții) și considerăm argumentarea drept una pertinentă.

Cu toate acestea, pentru a se evita apariția unor interpretări speculative la subiectul dat, care ar invoca o abordare „părtinitoare” a cetățenilor Republicii Moldova ce se află pe teritoriul altor state și instituirea unor tratamente diferențiate (ținând cont și de considerentul obiectiv al existenței unei diaspore considerabile a cetățenilor noștri, ce este repartizată neuniform pe teritoriul unui număr mare de state), considerăm că ar fi oportun, în măsura în care aceasta este posibil, de a se realiza o completare a notei informative aferente proiectului de lege cu explicațiile/argumentele care au dus anume la identificarea Statelor Unite ale Americii și a Canadei în calitate de state-țintă a procesului de pilotare a votului prin corespondență.

De asemenea, se va asigura că soluția care prevede că „pilotarea votului prin corespondență va avea loc în următorul scrutin național după intrarea în vigoare a prezentei legi, în Statele Unite ale Americii și în Canada” respectă caracteristicile votului prevăzute la art. 38 alin. (1) și art. 78 alin. (1) din Constituție, precum și cele din art. 25 al Pactului internațional nr. 31/1966 cu privire la drepturile civile și politice.

Totodată, la art. 7 menționăm că, prin utilizarea cuvintelor „în Statele Unite ale Americii și în Canada”, norma nu corespunde rigorilor de claritate și de previzibilitate consfințite în art. 23 alin. (2) din Constituție. Având în vedere obiectul de reglementare al proiectului de lege, la art. 7 este necesar să se stipuleze că prevederile prezentei legi se vor aplica cetățenilor Republicii Moldova aflați pe teritoriul Statelor Unite ale Americii și al Canadei.

În scopul evitării dublajului legislativ, la art. 10, lit. b) se recomandă a fi exclusă, deoarece în art. 25 lit. g) din Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325/2022 este prevăzută competența Comisiei Electorale Centrale de ținere și gestionare a Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, precum și de aprobare a actelor normative privind funcționarea subsistemelor informative, părți integrante ale acestuia.

Art. 12 alin. (3) lit. a) din proiect excedează competențele funcționale ale Ministerului Afacerilor Externe întrucât, potrivit Regulamentului cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 137/2006, Comisia Electorală Centrală este organul de

stat constituit pentru organizarea și desfășurarea alegerilor, iar competențele Ministerului Afacerilor Externe se regăsesc în art. 39 din Codul electoral nr. 325/2022.

În ceea ce privește normele de la art. 12 și 14, pentru a asigura corelarea cu prevederea art. 244 alin. (4) din Codul electoral nr. 325/2022, se propune modificarea titlului, cu precizarea că se aplică în cazul procedurii de pilotare.

La art. 13 lit. e), textul „asigură implementarea verificării digitale sau după caz, verificării umane a identității alegătorilor, care s-au înregistrat prealabil pentru exercitarea votului prin corespondență” se recomandă a fi substituit cu textul „asigură implementarea procedurii de identificare a alegătorului de la distanță prin mijloace digitale a alegătorilor care solicită înregistrarea pentru exercitarea votului prin corespondență”.

Referitor la art. 14:

la alin. (1), după cuvintele „Constituirea secțiilor de votare indicate”, urmează a fi introduse cuvintele „se stabilește de către Comisia Electorală Centrală și”. Modificarea dată se impune în scopul racordării cu prevederile art. 39 alin. (4) din Codul electoral nr. 325/2022;

alin. (2) nu reglementează cum vor fi arondate adresele votanților la birourile electorale ale secțiilor de votare (BESV) pentru votarea prin corespondență, dacă numărul solicitanților va depăși 2500 de înregistrări prealabile sau dacă înregistrările se vor dispersa pe zone mici sub plafonul minim stabilit. Totodată, lipsește descrierea procesului de operaționalizare a secțiilor de votare în condițiile în care nu există spații special amenajate pentru activitatea birourilor electorale pe perioada managementului de corespondență;

la alin. (3), cuvintele „de regulă” necesită a fi substituite cu cuvântul „obligatoriu”, deoarece BESV create pentru votarea prin corespondență, prin definiția lor, urmează să aibă o activitate zilnică a „biroului ușilor deschise”, spre deosebire de BESV prevăzute de art. 39 al Codului electoral nr. 325/2022. În acest context, sediile misiunilor diplomatice și oficiilor consulare (MDOC) sunt optime pentru organizarea BESV în cauză, deoarece acestea se află în proprietatea/posesiunea Republicii Moldova, iar dacă se va opta pentru închirierea acestora (în afara sediilor MDOC), cheltuielile pentru organizarea și desfășurarea alegerilor prin corespondență vor crește exponențial, or identificarea unor spații pentru închiriere pe perioade mai mari poate crea dificultăți considerabile.

Suplimentar, se menționează că necesitatea de a deschide secțiile de votare pentru exercitarea votului prin corespondență în incinta MDOC rezultă din imperativul de a păstra securitatea plicurilor livrate și recepționate până la termenul limită indicat (aproximativ 3 săptămâni), deoarece, dincolo de eforturile financiare și organizatorice sporite, se va pune în sarcina birourilor electorale respective asigurarea securității procesului de votare (inclusiv păstrarea intactă a buletinelor de vot, a urnelor sigilate etc.), în condițiile în care statul acreditar/primitor, în majoritatea absolută a cazurilor, pune la dispoziția

părții moldovenești doar bunul imobil/sediul secției de votare, fără safeuri, camere de luat vederi, conexiune la internet sau alt inventar, dar și care nu este securizat permanent de serviciile de pază/poliție, securitatea fiind asigurată de către autoritățile naționale în cazul scrutinelor electorale din țară. Mai mult ca atât, în contextul cooperării cu autoritățile altor state pentru obținerea sediilor destinate organizării alegerilor cu titlu gratuit, identificarea spațiilor cu disponibilitate pe o perioadă mai îndelungată va fi și mai dificilă.

Se consideră oportună coroborarea prevederilor art. 14 alin. (6) din proiectul de lege cu art. 39 alin. (6) lit. a) din Codul electoral nr. 325/2022, potrivit căroră „2 membri se propun de către Ministerul Afacerilor Externe. Aceștia exercită din oficiu funcțiile de președinte și secretar al biroului electoral respectiv”.

Cu referire la art. 15:

la alin. (1), deși sunt prevăzute atribuții suplimentare ale BESV, se atestă lipsa prevederilor privind tehnicile prin care va fi asigurată păstrarea și asigurarea securității buletinelor de vot recepționate în toată perioada, până la termenul limită stabilit;

la alin. (2) nu se stabilește expres cercul și statutul persoanelor autorizate, precum și nu se determină modalitatea de autorizare a persoanelor care pot asista la operațiunile efectuate de birourile electorale.

În ceea ce privește art. 16:

alin. (3), după cuvântul „Devizul”, se va completa cu cuvântul „estimativ”;

alin. (4) și (5) se consideră a fi inutile și se propun a fi excluse, în contextul normei prevăzute la alin. (1) al aceluiași articol și al prevederilor Legii nr. 181/2014 care reglementează procesul de elaborare, aprobare și administrare a bugetului de stat.

Art. 17 se propune a fi exclus, având în vedere că subsistemul este parte integrantă a Registrului de stat al alegătorilor.

Reglementările prevăzute la art. 18 alin. (6) lit. b) din proiect se consideră imposibil a fi implementate, întrucât Comisia Electorală Centrală nu are capacitatea tehnică de a identifica dacă o adresă poștală este activă sau inexistentă. Respectiv, păstrarea acestui temei de refuz va duce la contestări din partea potențialilor alegători/concurenți electorali.

Art. 18 alin. (7), după cuvintele „alegătorul este exclus din lista electorală pentru votul prin corespondență și inclus în lista electorală de bază”, se propune a fi completat cu cuvintele „sau suplimentară la prezentarea în secția de votare”, pentru că în secțiile de votare constituite peste hotare sunt transmise doar liste suplimentare.

Cu referire la art. 19 alin. (3), care prevede verificarea listelor electorale pentru exercitarea votului prin corespondență, se propune a fi descris mecanismul asigurării verificării acestora de către alegători, mai exact unde vor fi plasate aceste liste pentru verificare și care ar fi perioada de verificare. În context, introducerea alternativei de vot are drept scop scutirea cetățeanului de a

parcure distanțe mari până la secțiile de votare, iar proiectul de lege nu-i oferă alegătorului posibilitatea verificării listei electorale de la distanță.

Suplimentar, se menționează că nu este clară necesitatea listelor electorale la o distanță de 2 zile de alegeri, în condițiile în care alegătorii sunt validați în registrele electronice pentru votarea prin corespondență cu 20 de zile înainte de alegeri.

Se recomandă racordarea art. 21 alin. (3) și (4), referitoare la imprimarea simplă (la imprimantă) a buletinului de vot (turul II), cu norma de la art. 74 din Codul electoral nr. 325/2022 (valabil și pentru art. 34 al proiectului de lege).

De asemenea, termenul „de cel târziu 21 de zile”, prevăzut la art. 22 alin. (1), este unul care creează premise pentru apariția riscurilor de tergiversare a procesului de livrare a plicurilor în adresa alegătorilor înregistrați pentru votul prin corespondență.

Dacă din varii motive obiective, tipărirea buletinelor de vot prin corespondență va fi cu 21 zile înaintea alegerilor, persistă riscul ca acestea să ajungă în misiunile diplomatice sau la oficiile consulare cu 15-16 zile până la data sufragiului. Aici trebuie să se ia în calcul durata de 4-5 zile pentru livrarea poștei diplomatice cu rechizitoriul electoral în adresa misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare (mențiune aplicabilă și pentru art. 23 din proiectul de lege).

În condițiile în care art. 74 alin. (4) din Codul electoral nr. 325/2022 prevede accesul la buletinele de vot doar de către președintele BESV, însoțit de cel puțin 2 membri ai BESV, nu este clară procedura de recepționare și stocare a plicurilor cu buletine de vot recepționate de la cetățeni după exercitarea dreptului la vot.

Cu referire la art. 26, se recomandă completarea acestuia cu litera „h)” care să reglementeze procedura de utilizare/păstrare a plicurilor care nu au ajuns la alegător din motive obiective (lipsă destinatar, adresă greșită etc.) și, respectiv, au fost returnate secțiilor de votare fără a fi utilizate (exemplu: mențiune în SIAS „ALEGERI”). Această reglementare ar veni să combată posibilele învinuiri care pot fi aduse membrilor BESV de către un alegător sau un grup de alegători/concurenți electorali, precum că le-ar fi fost împiedicată exercitarea liberă a dreptului electoral.

Cu referire la art. 27 alin. (4), se atrage atenția asupra faptului că acesta nu explică modalitatea de menționare în procesul-verbal al BESV pentru votul prin corespondență, luând în considerare faptul că, pe de o parte, birourile electorale ar presupune echipe separate pentru votul *in personam* și pentru cel prin corespondență, iar pe de altă parte, la art. 29 alin. (2) din proiect se stabilește că exprimarea votului la o secție de votare se menționează în listele electorale (și nu în procesul-verbal).

La art. 28:

în alin. (1), cuvintele „ora locală a țării-gază” se recomandă a fi substituite cu textul „ora locală din regiunea/statul/provincia unde activează

birourile electorale ale secțiilor de votare”, deoarece în SUA și Canada sunt mai multe fusuri orare (standard UTC);

la alin. (2), pentru precizarea aspectelor tehnice, se consideră oportună stabilirea unui termen-limită pentru notificarea persoanelor, spre exemplu, până vineri înaintea alegerilor. Propunerea survine în vederea acordării unui termen rezonabil alegătorilor pentru a se deplasa fizic la secțiile de votare. Tot aici menționăm că, potrivit art. 28 alin. (1), BESV introduc, în ziua de joi, înainte de ziua alegerilor, informațiile privind plicurile exterioare recepționate. În aceeași ordine de idei, în proiectul actului normativ nu se menționează în baza cărei informații de pe plicurile exterioare vor fi identificați alegătorii, respectându-se astfel prevederile Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Art. 36 alin. (3) propunem a fi exclus, deoarece ar fi în dezacord cu norma art.16 alin. (1) din proiect.

Totodată, se constată că în proiectul de lege nu sunt suficiente reglementări indispensabile scrutinului:

1) descrierea integrală a procesului de verificare a identității persoanelor înregistrate pentru votarea prin corespondență;

2) reglementarea procesului de sesizare/contestare a acțiunilor BESV și/sau a participanților autorizați la scrutin;

3) identificarea și instruirea personalului necesar pentru a gestiona 3-4 săptămâni perioada de vot, ținând cont de condițiile diferite de organizare a alegerilor în străinătate și de lipsa posibilității de degrevare din funcțiile deținute în străinătate (cu păstrarea locului de muncă și, respectiv, a salariului), în comparație cu procedura de scrutin organizată pe teritoriul Republicii Moldova;

4) prevenirea riscului de fraudă și evidențierea măsurilor de împiedicare a influențării votului, riscuri de securitate etc.

Totodată, se va ține cont de calculele prezentate de Comisia Electorală Centrală, atașate la prezentul Aviz, și de necesitatea asigurării resurselor necesare procesului electoral în contextul implicării complexe a personalului Ministerului Afacerilor Externe și a misiunilor diplomatice.



# ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ №214

от 20 марта 2024 г.

Кишинэу

### Об утверждении Заключения по проекту закона о пилотировании голосования по почте

---

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о пилотировании голосования по почте.

Премьер-министр

**ДОРИН РЕЧАН**

Контрассигнует:

Министр юстиции

Вероника Михайлов-Морару

Утверждено  
Постановлением Правительства №214/2024

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**по проекту закона о пилотировании голосования по почте**

Правительство рассмотрело проект закона о пилотировании голосования по почте, представленный в качестве законодательной инициативы (№ 65 от 1 марта 2024 года) группой депутатов Парламента, и представляет совместную позицию после получения заключений от участвующих учреждений.

Законодательная инициатива представлена в соответствии со статьей 73 Конституции Республики Молдова и статьей 47 Регламента Парламента, принятого Законом № 797/1996.

Основной целью проекта закона является создание необходимой нормативной базы для пилотного внедрения голосования по почте, чтобы граждане Республики Молдова могли реализовать свое право на голосование альтернативным способом, осуществляемым за рубежом путем использования почтовых услуг.

По мнению авторов, представленному в пояснительной записке, внедрение голосования по почте в качестве альтернативы голосованию на избирательных участках является императивной необходимостью «в контексте необходимости облегчения доступа к голосованию для граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом, за рубежом и улучшения порядка организации выборов за рубежом, учитывая растущее число граждан, проживающих за рубежом, которые активно участвуют в выборах».

Что касается поддержки данного проекта закона отмечаем, что у законодателя есть свобода действий в определении и включении в нормативную систему государства тех форм голосования, которые обеспечивают максимально возможное участие в избирательном процессе. Таким образом, для обеспечения беспрепятственного осуществления гражданами избирательного права, закрепленного в статье 38 Конституции Республики Молдова, а также справедливого участия граждан Республики Молдова в избирательном процессе, особенно проживающих за рубежом, законодательство государства в области выборов нуждается в пересмотре и адаптации к существующим реальностям.

Согласно пункту а) части (3) статьи 72 Конституции Республики Молдова, Парламент обладает исключительной компетенцией

регулировать избирательную систему органическим законом. Учредительный орган оставил за законодательным органом право устанавливать правила организации и проведения избирательного процесса с соблюдением условий, установленных Конституцией Республики Молдова. Таким образом, в свете исключительных полномочий законодательной власти по регулированию избирательной системы, вопросы, касающиеся организации избирательного процесса, по сути, являются политическим выбором и целесообразными.

Как указано в Постановлении № 15/1998 о проверке конституционности некоторых норм Избирательного кодекса и Постановления Парламента № 1508-XIII от 18 февраля 1998 года, Конституционный суд отметил следующее:

«[...] избирательные процедуры, как показывает международная и национальная практика, регулируются, как правило, не в текстах конституций, а в законодательстве [...]».

Основными международными стандартами, которые являются основой для проведения выборов во всем мире, являются стандарты, предусмотренные во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) и Международном пакте о политических и гражданских правах (1966 г.). Эти документы оговаривают основные свободы и базовые принципы, имеющие отношение к проведению выборов. Кроме того, выборы должны проводиться в условиях, гарантирующих свободу слова, ассоциаций, собраний и передвижения, недискриминацию и эффективные средства правовой защиты. Кроме того, честные выборы должны быть всеобщими и гарантировать равное право людей голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах.

В соответствии с частью (1) статьи 2 Конституции Республики Молдова, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, который осуществляет его непосредственно и через свои представительные органы в формах, установленных Конституцией Республики Молдова. Одной из основных форм осуществления народом национального суверенитета является, согласно статье 38 Конституции Республики Молдова, участие в выборах, которые проводятся периодически на основе всеобщего, равного, прямого, тайного и свободно выраженного избирательного права.

Исходя из изложенного выше, а также с учетом полученных от заинтересованных субъектов предложений, Правительство сообщает, что поддерживает проект закона, со следующими замечаниями и предложениями по его улучшению.

В части (4) статьи 1:

предлагается исключить понятия «цифровая проверка личности избирателя» и «человеческая проверка личности избирателя», поскольку в статье 2 Закона № 124/2022 об электронной идентификации и доверительных услугах определено понятие «электронная идентификация», которое в контексте этого закона включает, но не ограничивается, действием по проверке личности;

предлагается ввести понятие «удаленная идентификация избирателя с помощью цифровых средств», что соответствует терминологии, используемой в некоторых правовых актах Европейского союза, которые мы считаем соответствующими, хотя и не конкретно в отношении регулирования избирательных процессов, а в контексте финансовых услуг, предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма, а также в отношении цифровых услуг, Актами, на которые дается ссылка, являются, Директива (ЕС) 2015/849 Европейского парламента и Совета от 20 мая 2015 года о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег или финансирования терроризма (известная как Четвертая директива по борьбе с отмыванием денег или AMLD4) и последующие обновления Директивы (ЕС) 2018/843 (AMLD5), которые расширяют требования к проверке клиентов, включая использование цифровых средств для идентификации и проверки личности клиентов.

Таким образом, понятие «удаленная идентификация избирателей с помощью цифровых средств» будет иметь следующее содержание:

«удаленная идентификация избирателя с помощью цифровых средств - процесс идентификации и проверки личности избирателя на основе предъявленных документов, биометрических измерений лица, сравнения изображений и информации, переданной физическим лицом и/или полученной из внешних источников данных с использованием цифровых средств. Удаленная идентификация избирателя с помощью цифровых средств может осуществляться с помощью автоматизированных средств проверки без участия оператора-физического лица или с помощью средств проверки с участием оператора-физического лица».

По всему тексту проекта понятия «цифровая проверка личности избирателя» и «человеческая проверка личности избирателя» должны быть заменены понятием «удаленная идентификация избирателя с помощью цифровых средств».

Статью 3 проекта предлагается дополнить после второго предложения предложением следующего содержания: «Несоблюдение тайны голосования, разглашение результатов голосования по почте другим лицам или передача бюллетеня третьему лицу наказывается в соответствии с законом».

В результате, поскольку автор не предусмотрел в проекте, представленном на рассмотрение, ответственность избирателя, не соблюдающего обязательство по сохранению тайны голосования, поправки, устанавливающие такую ответственность, должны быть предложены одновременно с рассматриваемым проектом закона.

Обращаем внимание, что в настоящее время фотографирование или публичное демонстрирование заполненного бюллетеня, а также несанкционированный вынос бюллетеня, переданного для голосования, из помещения избирательного участка наказывается в соответствии с частью (4) статьи 49 Кодекса о правонарушениях.

Статья 6 проекта будет четко регламентировать, может ли лицо, не достигшее 18-летнего возраста, но которое достигнет его в день выборов (статья 14 Кодекса о выборах Республики Молдова № 325/2022), потребовать избирательный бюллетень и зарегистрироваться для голосования с последующим включением в избирательный список, который будет составлен для этой цели, согласно статьям 18 и 19 проекта закона.

Что касается правила, предусмотренного статьей 7, которая устанавливает, что «Пилотное голосование по почте проводится на следующих после вступления в силу настоящего закона национальных выборах в США и Канаде», отмечаем, что учитывая специфику процедуры пилотирования, которая сама по себе подразумевает проверку возможности внедрения новых механизмов в ограниченных условиях (либо с точки зрения субъектов, на которых они тестируются, либо с точки зрения территории, на которой проводится данная проверка), пилотное голосование по почте не может быть проведено в широких масштабах, с привлечением большого количества государств, в которых будет тестироваться этот новый механизм.

В этих целях были также учтены аргументы, приведенные авторами законодательной инициативы в пояснительной записке, которые обусловили необходимость проведения пилотирования решения о почтовом голосовании на начальном этапе (процесс пилотирования, являющийся неотъемлемой частью внедрения нового метода голосования, позволит выявить любые дополнительные проблемы, и решить их, учитывая, что, как отмечают сами авторы инициативы, опыт стран, внедривших этот метод голосования, различен, и выявлены определенные недостатки как в законодательстве этих стран, так и в процессе внедрения; этот риск должен быть снижен путем первоначального пилотирования данного решения), и считаем этот аргумент уместным.

Однако, во избежание спекулятивных трактовок и интерпретаций по данному вопросу, которые бы привели к «предвзятому» отношению к

гражданам Республики Молдова, находящимся на территории других государств, и установлению дифференцированного режима (принимая во внимание также объективный факт существования значительной диаспоры наших граждан, которая неравномерно распределена по территории большого количества государств), считаем целесообразным, по мере возможности, дополнить пояснительную записку по проекту закона пояснениями и аргументами, на которых основывается определение Соединенных Штатов Америки и Канады в качестве целевых государств для процесса пилотного голосования по почте.

Это также обеспечит, чтобы решение, которое предусматривает, что «пилотируемое использование почтового голосования состоится на следующих после вступления в силу настоящего закона национальных выборах в Соединенных Штатах Америки и Канаде», соответствовало характеристикам голосования, установленным в части (1) статьи 38 и части (1) статьи 78 Конституции, а также в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах № 31/1966.

В то же время в отношении статьи 7 отмечаем, что используемые в ней слова «в Соединенных Штатах Америки и в Канаде» не отвечают требованиям ясности и предсказуемости, закрепленным в части (2) статьи 23 Конституции. Учитывая предмет проекта закона, в статье 7 следует указать, что положения настоящего закона распространяются на граждан Республики Молдова, проживающих на территории Соединенных Штатов Америки и Канады.

Во избежание законодательного дублирования следует исключить пункт b) статьи 10, поскольку пункт g) статьи 25 Кодекса о выборах Республики Молдова № 325/2022 предусматривает компетенцию Центральной избирательной комиссии по ведению и управлению Государственной автоматизированной информационной системой «Выборы», а также по утверждению нормативных актов по функционированию информационных подсистем, являющихся ее компонентами.

Пункт а) части (3) статьи 12 проекта превышает функциональные полномочия Министерства иностранных дел, поскольку согласно Положению о деятельности Центральной избирательной комиссии, утвержденному Постановлением Центральной избирательной комиссии № 137/2006, Центральная избирательная комиссия является государственным органом, созданным для организации и проведения выборов, а полномочия Министерства иностранных дел содержатся в статье 39 Избирательного кодекса № 325/2022.

Что касается правил, изложенных в статьях 12 и 14, то для обеспечения согласования с положениями части (4) статьи 244

Избирательного кодекса, предлагается изменить название, чтобы уточнить, что оно применяется к процедуре пилотирования.

В пункте е) статьи 13 текст «обеспечивает выполнение цифровой проверки или, где это уместно, проверки личности избирателей, предварительно зарегистрировавшихся для голосования по почте» рекомендуется заменить следующим текстом «обеспечивает внедрение процедуры удаленной идентификации избирателей с помощью цифровых средств для тех избирателей, которые подали заявление о регистрации для голосования по почте».

В статье 14:

в части (1) после слов «Создание указанных избирательных участков» внести слова «определяется Центральной избирательной комиссией и». Данная поправка необходима для приведения в соответствие с положениями части (4) статьи 39 Избирательного кодекса № 325/2022;

часть (2) не регламентирует, как адреса избирателей будут распределяться между участковыми избирательными бюро (УИБ) для голосования по почте, если число заявителей превышает 2500 предварительных регистраций, или если регистрации распределены по небольшим участкам ниже минимального уровня. В то же время отсутствует описание процесса работы избирательных участков, в которых нет специально оборудованных помещений для работы избирательных бюро в период осуществления работы с почтой.

В части (3) слова «по общему правилу» должны быть заменены словом «обязательно», поскольку УИБ, созданные для голосования по почте, по своему определению должны иметь ежедневную деятельность «бюро открытых дверей», в отличие от УИБ, предусмотренных статьей 39 Избирательного кодекса. В этом контексте помещения дипломатических представительств и консульских учреждений (ДПКУ) являются наиболее оптимальными для организации УИБ, так как они находятся в собственности/пользовании Республики Молдова, а в случае их аренды (кроме помещений ДПКУ) расходы на организацию и проведение выборов по почте возрастут в разы, так как поиск помещений для долгосрочной аренды может создавать значительные трудности.

Дополнительно отмечается, что необходимость открытия избирательных участков для голосования по почте в помещении ДПКУ, связана с необходимостью обеспечения сохранности доставленных и полученных конвертов до указанного предельного срока (примерно 3 недели), поскольку помимо увеличения финансовых и организационных усилий, обеспечение безопасности процесса голосования (включая сохранность избирательных бюллетеней, запечатанных и

неповрежденных урн для голосования и др.), учитывая, что в абсолютном большинстве случаев аккредитованное/представляющее государство предоставляет молдавской стороне только недвижимое имущество/помещение избирательного участка, без сейфов, видеокамер, подключения к Интернету или другого инвентаря, и которое не обеспечивается на постоянной основе службой безопасности/полиции, а безопасность обеспечивается национальными властями в случаях выборов в стране. Кроме того, в контексте сотрудничества с властями других стран с целью получения помещений для проведения свободных выборов, будет еще сложнее найти помещения с долгосрочной доступностью.

Считается целесообразным объединить положения части (б) статьи 14 проекта закона с положениями пункта а) части (б) статьи 39 Избирательного кодекса, согласно которому «2 члена предлагаются Министерством иностранных дел, которые в силу занимаемой должности осуществляют функции председателя и секретаря соответствующего избирательного бюро».

В статье 15:

несмотря на то, что в части (1) предусмотрены дополнительные задачи для УИБ, отсутствуют положения о методах обеспечения сохранности и безопасности бюллетеней, полученных в течение всего периода, до истечения предельного срока;

в части (2) не определены четко круг и статус уполномоченных лиц, а также не определен порядок авторизации лиц, которые могут оказывать помощь в деятельности, осуществляемой избирательных участков.

В статье 16:

часть (3) после слова «Сметная» вставить следующее слово «оценочная»;

части (4) и (5) считаются излишними и предлагаются к исключению в контексте правила, изложенного в части (1) той же статьи, и положений Закона № 181/2014, регулирующих процесс подготовки, утверждения и исполнения государственного бюджета.

Статью 17 предлагается исключить, поскольку данная подсистема является неотъемлемой частью Государственного регистра избирателей.

Положения, изложенные в пункте b) части (б) статьи 18 проекта, считаются невыполнимыми, так как Центральная избирательная комиссия не имеет технической возможности определить, является ли почтовый адрес действующим или несуществующим. Соответственно сохранение данного основания для отказа приведет к обжалованию со стороны потенциальных избирателей/конкурентов на выборах.

В части (7) статьи 18 после слов «избиратель должен быть исключен из списка избирателей для голосования по почте и включен в основной список избирателей» предлагается внести слова «или дополнительный при явке на избирательный участок», поскольку в избирательные участки за рубежом направляются только дополнительные списки.

В части (3) статьи 19 проекта, предусматривающего проверку списков избирателей для голосования по почте, предлагается описать механизм обеспечения их проверки избирателями, в частности, где эти списки будут размещаться для проверки и каков будет период проверки. В данном контексте введение альтернативного голосования призвано избавить граждан от необходимости преодолевать большие расстояния до избирательных участков, а проект закона не предоставляет избирателю возможности проверить список избирателей на расстоянии.

Кроме того, отмечается, что не совсем понятно, нужны ли списки избирателей за два дня до выборов, поскольку избиратели проверяются в электронных реестрах для голосования по почте за 20 дней до выборов.

Рекомендуется согласовать части (3) и (4) статьи 21, касающиеся простой печати (на принтере) избирательного бюллетеня (второй тур), с нормой статьи 74 Избирательного кодекса (также применимой к статье 34 проекта закона).

Также срок «не позднее чем через 21 день», предусмотренный в части (1) статьи 22 создает предпосылки для риска возникновения задержки в процессе доставки конвертов избирателям, зарегистрированным для голосования по почте.

Если в силу различных объективных причин бюллетени для голосования по почте будут напечатаны за 21 день до выборов, существует риск, что они поступят в дипломатические представительства или консульские учреждения за 15-16 дней до даты голосования. Здесь необходимо учитывать срок в течение 4-5 дней на доставку дипломатической почты с протоколом выборов в дипломатические представительства или консульские учреждения (также применимо к статье 23 проекта закона).

Учитывая, что часть (4) статьи 74 Избирательного кодекса предусматривает доступ к избирательным бюллетеням только председателя УИБ в сопровождении не менее 2 членов УИБ, процедура приема и хранения конвертов с бюллетенями, полученных от граждан после реализации ими своего избирательного права, неясна.

Статью 26 рекомендуется дополнить пунктом h), регламентирующим порядок использования/хранения конвертов, которые не дошли до избирателя по объективным причинам (отсутствие

адресата, неправильный адрес и т.д.) и были возвращены на избирательный участок неиспользованными (например, отметка в ГАИС "ВЫБОРЫ"). Данное положение позволит противостоять возможным обвинениям в адрес членов УИБ со стороны избирателя или группы избирателей/ конкурентов на выборах в том, что им помешали свободно реализовать свое избирательное право.

Что касается части (4) статьи 27 следует обратить внимание на то, что в ней не разъясняется порядок указания в протоколе УИБ о голосовании по почте, учитывая, что, с одной стороны, избирательным участкам потребуются отдельные группы для голосования лично (*in personam*) и голосования по почте, а с другой стороны, в части (2) статьи 29 проекта устанавливается, что голосование на избирательном участке должно быть отмечено в списке избирателей (а не в протоколе).

В статье 28:

в части (1) слова «местное время страны проведения» следует заменить словами «местное время в регионе/штате/провинции, где расположены избирательные участки», поскольку в США и Канаде существует несколько часовых поясов (стандарт UTC);

в части (2), чтобы прояснить технические аспекты, считается целесообразным установить крайний срок для уведомления лиц, например, до пятницы перед выборами. Это предложение необходимо для того, чтобы дать избирателям разумное время для физического прихода на избирательные участки. Также следует отметить, что в соответствии с частью (1) статьи 28 УИБ должна представить в четверг перед днём выборов информацию на полученных внешних конвертах. В то же время в проекте нормативного акта не упоминается, на основании какой информации на внешних конвертах будут идентифицированы избиратели, что будет соответствовать положениям Закона № 133/2011 о защите персональных данных.

Часть (3) статьи 36 предлагается исключить, поскольку она будет противоречить норме части (1) статьи 16 проекта.

В то же время следует отметить, что в проекте закона не содержит достаточного количества норм, которые необходимы для проведения голосования:

1) полное описание процесса проверки личности лиц, зарегистрированных для почтового голосования;

2) регулирование процесса передачи/опротестования действий УИБ и/или уполномоченных участников выборов;

3) определение и обучение персонала, необходимого для организации голосования в течение 3-4 недель, принимая во внимание

различные условия организации выборов за рубежом и отсутствие возможности ухода с занимаемых должностей за рубежом (с сохранением места работы и заработной платы) по сравнению с процедурой голосования, организованной на территории Республики Молдова;

4) предотвращение риска мошенничества и выявление мер по предотвращению влияния на голосование, рисков безопасности и т.д.

В то же время должны быть приняты во внимание расчеты, представленные Центральной избирательной комиссией, прилагаемые к настоящему Заключению, и необходимость обеспечения необходимых ресурсов для избирательного процесса в контексте комплексного участия сотрудников Министерства иностранных дел и дипломатических миссий.