

Promo-LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

MISIUNEA DE OBSERVARE

ALEGERI LOCALE GENERALE
5 NOIEMBRIE 2023

Raport nr. 1

**Perioada de observare:
1 ianuarie – 4 septembrie 2023**

Promo-LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului



coaliția civică pentru alegeri libere și corecte

MISIUNEA DE OBSERVARE

ALEGERI LOCALE GENERALE
5 NOIEMBRIE 2023

Chișinău, 2023

Asociația Promo-LEX

str. Mitropolit Petru Movilă 23/13,

Chișinău, Moldova

tel./fax: (+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

SE DISTRIBUIE GRATUIT

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



**Finanțat de
Uniunea Europeană**

Raportul este elaborat în cadrul Misiunii de observare a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023, desfășurată de Asociația Promo-LEX cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „Democrație, Transparență și Responsabilitate” și a Uniunii Europene prin Proiectul „Consolidarea cadrului legislativ electoral și evaluarea implementării acestuia în timpul alegerilor locale generale din 2023”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui raport aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor. Conținutul raportului poate fi supus revizuirilor redacționale. În cazul în care apar discrepanțe între textul în limba română și traducerea acestuia în altă limbă, va prevala varianta în limba română a raportului.

CUPRINS

INTRODUCERE	6
I. CONTEXTUL SOCIAL-POLITIC	8
II. CADRUL LEGAL.....	11
III. ORGANELE ELECTORALE.....	18
IV. REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR ȘI LISTELE ELECTORALE.....	23
V. POTENȚIALII CONCURENȚI ELECTORALI	25
VI. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE	30
VII. DISCURSUL DE URĂ ȘI INSTIGARE LA DISCRIMINARE	33
VIII. CAMPANIA PROMO-LEX DE INFORMARE, EDUCAȚIE ELECTORALĂ ȘI MOBILIZARE APOLITICĂ	35
RECOMANDĂRI.....	36
ABREVIERI	37
ANEXE	38

SUMAR EXECUTIV

Contextul politic. În decursul a 4 ani de la ultimele alegeri locale generale, în Republica Moldova s-au desfășurat alegeri prezidențiale (2020) și parlamentare anticipate (2021), în care victoria a fost obținută de candidații unui singur partid. Alegerile locale din toamnă vor fi un test al nivelului de sprijin al guvernării. Contextul politic continuă să fie afectat de scindarea din societate în privința orientării geopolitice a țării, în special în condițiile războiului declanșat de Federația Rusă împotriva Ucrainei. Starea de urgență instituită după începutul războiului este prelungită în permanență, dar, potrivit prevederilor legale, nu va afecta organizarea alegerilor. Migrarea politică a aleșilor locali în ajunul perioadei electorale, de asemenea, este o trăsătură a contextului sociopolitic.

Cadrul legal. Noul Cod electoral, aprobat la 8 decembrie 2022, a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2023. Alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023 vor fi primele alegeri organizate conform prevederilor legale noi. În opinia Asociației Promo-LEX, procesul de consultare publică a legislației electorale s-a desfășurat conform prevederilor legale și a fost, în general, deschis, participativ și incluziv. Proiectul a fost avizat și de către Comisia de la Veneția. Asociația Promo-LEX a fost implicată activ în dezbaterile proiectului, atât pe platforma CEC, cât și pe cea parlamentară. Modificările, în mare parte, au rezultat din concluziile conferințelor postelectorale ale organelor electorale, din recomandările misiunilor naționale și internaționale de observare. Totuși, după stabilirea datei alegerilor, Codul electoral a fost amendat din nou, în contextul implementării Hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic.

Organele electorale. Alegerile locale generale sunt mai complexe din punctul de vedere al organizării procesului și presupun o mai mare responsabilitate a organelor electorale inferioare. Alegerile curente vor fi primul scrutin organizat pe teritoriul întregii țări de către actuala componență a CEC, în plus, în condițiile unui nou Cod electoral. Cadrul normativ nu a fost aprobat în totalitate până la începutul perioadei electorale, însă termenele de consultare a fiecărui act au fost respectate. Anumite prevederi noi au determinat unele neînțelegeri privind aplicarea (de exemplu, aplicarea prevederilor cu referire la mesajele de interes public). Componența CEC nu este deplină, fiind vacantă o funcție cu circa o lună înainte de perioada electorală. Procesul de angajare a președinților CECE II a fost finalizat. Procesul de organizare a alegerilor decurge conform Programului calendaristic.

Registrul de stat al alegătorilor. CEC publică lunar datele privind numărul de alegători din RSA. O astfel de prevedere a fost introdusă în cadrul normativ, fiind deja mai mult decât o bună practică. Cu privire la datele din RSA atragem atenția că, contrar tendințelor din ultimii ani de scădere nesemnificativă, dar constantă a numărului total de alegători, în preajma alegerilor locale generale din noiembrie 2023 a avut loc o creștere a numărului acestora.

Potențiali concurenți electorali. Și la aceste alegeri locale generale persistă problema anunțării candidaților pentru funcțiile electivă înainte de perioada oficială de desemnare. Cel puțin 16 partide politice au anunțat deja intenția de desemnare a anumitor candidați – PPPO, PDCM, PACE, PAS, LOC, CUB, PPPDA, PL, PSDE, PSRM, CC, MAN, PS, MRM, PPDA și PCR. Potrivit MO Promo-LEX, activități de promovare cu tentă electorală a potențialilor candidați au fost observate în cazul a patru partide politice: PAS, PSRM, PSDE și PPPDA. De asemenea, considerăm că în cazul a două autorități – primăriile mun. Chișinău și Bălți și al unui partid politic – PSRM, poate fi vorba de utilizarea resurselor administrative în scop de acumulare de capital politic în perioada electorală.

Observarea finanțării activităților electorale. MO Promo-LEX continuă să observe finanțarea activității grupurilor de inițiativă și a campaniei concurenților electorali. Metodologia presupune estimarea cheltuielilor și compararea cu informația raportată organelor electorale. Un obiectiv important este și monitorizarea implementării noilor prevederi legale, dar și a activității CEC în calitate de organ de supraveghere și control. Bugetul alocat organizării alegerilor locale generale, în opinia Promo-LEX, nu este pe deplin transparent.

Discursul de ură. În anul 2022, Codul contravențional a fost completat, iar în prezent, utilizarea discursului de ură și/sau instigare la discriminare de către competitorii electorali, inclusiv prin intermediul materialelor electorale, este interzisă și sancționată.

Comisia Electorală Centrală și Consiliul Audiovizualului au dezvoltat instrumente interne de reglementare a publicității politice și electorale și, respectiv, de monitorizare a discursului care incită la ură în media audiovizuală.

În contextul tendințelor de utilizare a discursului de ură în perioadele electorale înregistrate în ultimii cinci ani, precum și al prevederilor noi privind agitația electorală, monitorizarea fenomenului discursului de ură în cadrul alegerilor locale generale este necesară pentru a analiza și a evalua gradul de utilizare a discursului de ură și instigare la discriminare și sancționarea acestuia.

INTRODUCERE

Raportul nr. 1 este elaborat și prezentat în contextul lansării publice a activității Misiunii Promo-LEX de observare (MO) a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023. Acesta cuprinde perioada de la 1 ianuarie 2023, momentul intrării în vigoare a noului Cod electoral, și include rezultatele observării perioadei preelectorale și a celei electorale până la startul procedurilor de desemnare a candidaților la funcțiile electivă pentru circumscripțiile electorale de nivelul II – 6 septembrie 2023.

Constatările și tendințele principale din actualul raport se referă la contextul social-politic și legal al scrutinului local general, la activitatea organelor electorale și la activitățile cu impact electoral ale potențialilor candidați. De asemenea, sunt descrise metodologiile și obiectivele observării finanțării campaniei electorale și ale monitorizării discursului instigator la ură.

MO Promo-LEX va prezenta cinci rapoarte intermediare de observare a alegerilor și un Raport final. Pentru ziua alegerilor (tururile întâi și doi) vor fi elaborate comunicate de presă privind desfășurarea scrutinului și rezultatele numărării în paralel a voturilor pentru mun. Chișinău și Bălți. Obiectivele rapoartelor MO Promo-LEX sunt: sesizarea organelor electorale privind rezultatele evaluării în timp real a calității procedurilor de organizare și desfășurare a alegerilor; informarea societății cu privire la tendințele pozitive și negative atestate în cadrul procesului electoral; responsabilizarea actorilor electorali; prevenirea eventualelor încălcări ale legislației electorale.

Metodologia Promo-LEX de observare a alegerilor se bazează pe standardele internaționale în domeniu și presupune observarea scrutinului atât pe termen lung (perioada electorală), cât și pe termen scurt (ziua alegerilor). Rapoartele de observare sunt elaborate de către echipa centrală a MO Promo-LEX, pe baza constatrilor proprii, inclusiv a celor raportate de către observatorii pe termen lung (OTL) 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 depun propria candidatură, precum și societatea civilă. Constatările OTL sunt raportate în baza unor formulare tematice și sunt stocate pe platforma web www.data.promolex.md, sistem securizat cu acces limitat, gestionată de Promo-LEX. Prin intermediul vizitelor realizate în teritoriu, observatorii Promo-LEX colectează și analizează informații rezultate din observații la fața locului, interviuri, întâlniri cu interlocutorii și consultarea documentelor oficiale. Activitatea candidaților/concurenților electorali este, de asemenea, monitorizată și în mediul online.

Observarea procesului electoral se va efectua pe durata perioadei electorale de către 40 OTL. Promo-LEX va monitoriza și discursul instigator la ură și discriminare prin intermediul a șapte monitori. În ziua scrutinului, Misiunea de observare va asigura observarea alegerilor prin acoperirea 100% a secțiilor de votare din municipiile Bălți și Chișinău (în ambele tururi de scrutin, după caz) cu câte un observator pe termen scurt (static); alți cca 200 de observatori statici și 140 de observatori grupați în echipe mobile (70 de echipe, a câte 2 persoane) vor fi delegați în secțiile de votare din restul țării, selectate în baza unui eșantion reprezentativ.

Activitatea observatorilor este gestionată de către echipa centrală a Misiunii. Toți observatorii și monitorii Promo-LEX sunt instruiți în cadrul seminarelor organizate de Misiunea de observare. De asemenea, observatorii semnează și își asumă să respecte Codul de conduită¹ al observatorului național independent Promo-LEX, obligându-se să acționeze operativ, cu bună-credință și în mod nonpartizan.

MO a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023 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 fotografice și video, care pot fi puse doar la dispoziția organelor de drept, pe baza solicitărilor corespunzătoare, și în niciun caz la dispoziția concurenților electorali. Totodată, încălcările, inclusiv cele presupuse, care se regăsesc în prezentul raport, trebuie tratate de autoritățile electorale drept sesizări și urmează a fi examinate conform competenței, prin prisma prevederilor art. 88, alin. (9) din Codul electoral.

¹ [Codul de conduită](#) al observatorului național independent Promo-LEX.

Misiunea Promo-LEX gestionează platforma web www.electoral.monitor.md, pe care orice persoană poate semnala 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 Republica 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 Republica Moldova începând cu anul 2009, prezenta MO fiind a 25-a la număr. Angajații și membrii Asociației dispun, de asemenea, de experiență internațională, participând la observarea alegerilor în cadrul Misiunilor Internaționale din Armenia, Cehia, Germania, Georgia, Estonia, Muntenegru, Norvegia, România, Serbia, Suedia, Turcia, Ucraina etc.

Standardele internaționale la care se face referire în acest raport sunt cele elaborate de ONU, OSCE, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), Uniunea Europeană și Consiliul Europei. La finele fiecărui raport sunt formulate recomandări pentru autoritățile publice, organele electorale, concurenții electorali, alți actori interesați, cu scopul de a asigura buna organizare și perfecționarea procesului electoral.

Acest raport este elaborat cu suportul financiar al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin Programul „*Democrație, Transparență și Responsabilitate*” și al Uniunii Europene prin Proiectul „*Consolidarea cadrului legislativ electoral și evaluarea implementării acestuia în timpul alegerilor locale generale din 2023*”.

Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în cadrul acestui raport aparține Asociației Promo-LEX și nu reflectă neapărat poziția donatorilor. Conținutul raportului poate fi supus revizuirilor redacționale.

I. CONTEXTUL SOCIAL-POLITIC

1.1. Descrierea cadrului instituțional

Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Totodată, autoritățile administrației publice locale responsabile de implementarea autonomiei locale în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive.

În cadrul alegerilor locale generale primarii orașelor (municipiilor), satelor (comunelor) și consilierii din consiliile raionale, orășenești (municipale) și sătești (comunale) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de patru ani.

Alegerile generale locale din 5 noiembrie 2023 vor fi al optulea scrutin de acest tip organizat în Republica Moldova și al patrulea observat de Asociația Promo-LEX.

La alegerile generale locale curente vor fi aleși 898 de primari și 11.058 de consilieri locali, dintre care 9.972 sătești (comunali), orășenești și 1.086 raionali/municipali². Comparativ cu precedentele alegeri locale generale, care s-au desfășurat la 20 octombrie 2019, numărul consilierilor locali care urmează a fi aleși s-a redus cu 522 de persoane.

Potrivit analizei Promo-LEX (a se vedea Anexa nr. 1), numărul de consilieri s-a diminuat în cel puțin 232 de localități (26%), inclusiv în 6 UAT de nivelul I din mun. Chișinău. Ca număr, cele mai multe consilii locale afectate sunt din raionul Hâncești – 17 APL. Numărul mandatelor de consilieri a crescut doar în or. Durlăști, de la 23 la 27 de persoane.

Această scădere este mai dramatică decât cea din perioada 2015–2019, când numărul de funcții electivă s-a micșorat cu circa 100 de mandate de consilieri. Cauzele sunt, pe de o parte, reducerea continuă a numărului de locuitori din unitățile administrativ-teritoriale (UAT), dar și, pe de altă parte, modificarea legislației³. Începând cu acest scrutin, numărul mandatelor de consilieri în consiliile locale este stabilit în baza numărului de locuitori la situația din 1 ianuarie 2023, conform datelor din Registrul de stat al populației (RSP), prezentate de Agenția Servicii Publice (ASP).

Ca și în cazul scrutinelor locale precedente, autoritățile electorale nu organizează alegeri ale autorităților publice locale în localitățile din stânga Nistrului, aflate în afara jurisdicției constituționale a autorităților administrației publice centrale.

1.2. Constatări și tendințe de natură social-politică

Dinamica situației social-politice în perioada interelectorală. Pe parcursul a circa patru ani de mandat al aleșilor locali, din 2019 până în 2023, situația social-politică din Republica Moldova a cunoscut modificări substanțiale. În această perioadă au avut loc alegeri prezidențiale (2020) și parlamentare anticipate (2021). În ambele scrutine victoria a fost obținută de candidații Partidului Acțiune și Solidaritate (PAS), care în 2019 la alegerile locale nu a avut o listă proprie de candidați, aceștia făcând parte, împreună cu Platforma Demnitate și Adevăr (PPDA), din blocul electoral ACUM.

PAS a obținut la ultimele alegeri parlamentare 63 de mandate de deputat din totalul de 101, rezultat ce i-a permis să creeze un guvern majoritar monocolor. În legislativ au mai acces Blocul electoral al Comuniștilor și Socialiștilor (BECS) cu 32 de mandate și Partidul Politic „Șor” (PPȘ) – 6 deputați. Comunicarea dintre putere și opoziție pe parcursul procesului legislativ a fost una deficitară, guvernarea fiind învinuită de monopolizarea procesului legislativ, iar opoziția – de faptul că nu se implică plenar în activitatea legislativului⁴. Din acest punct de vedere, alegerile locale generale ar putea

² [Hotărârea CEC nr. 1157 din 04.08.2023](#) cu privire la stabilirea numărului mandatelor de consilier local pentru alegerile locale generale din data de 5 noiembrie 2023.

³ [Legea nr. 336](#) din 08.12.2022 pentru modificarea unor acte normative. Anterior, ca bază de calcul era utilizată informația oferită de Biroul Național de Statistică.

⁴ [Raport Promo-LEX](#). Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2021–2022.

însemna un test al nivelului de sprijin pentru partidele parlamentare, în special pentru PAS, după mai mult de doi ani de mandat parlamentar majoritar.

Cu puțin timp înainte de începutul perioadei electorale Curtea Constituțională, pentru prima dată în istoria Republicii Moldova, a declarat neconstituțional un partid politic⁵. Este vorba de partidul parlamentar PPȘ, care la alegerile locale generale din 2019 obținuse 72 (6,5%) de mandate de consilieri de nivelul II, 516 (4,9%) – de consilieri de nivelul I și 43 (4,8%) de mandate de primari⁶. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională, la 11 noiembrie 2022, de Guvernul Republicii Moldova. În aprecierea sa Curtea conchide, printre altele, că „finanțarea netransparentă și ilegală a activității Partidului „Șor” și coruperea alegătorilor sunt incontestabile. Aceste acțiuni sistematice, continue și în proporții semnificative limitează în mod substanțial procesul democratic al alegerilor și constituie un factor descurajator nu doar pentru ceilalți concurenți electorali, dar și pentru alegătorii care cred sincer în valorile democratice. Curtea subliniază că participarea unui asemenea partid la procesul de formare a voinței de stat nu este permisă într-o democrație liberă”.

Potrivit Hotărârii CEC nr. 1165 din 9 august 2023 cu privire la lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023, vor putea desemna candidați 60 de partide politice înregistrate la ASP. La ultimele alegeri locale generale din 2019 numărul partidelor cu drept de propunere a candidaților a fost de 46. Atunci au înregistrat candidați 28 de partide, dintre care 23 au obținut cel puțin un mandat de consilier și/sau de primar.

Un eveniment foarte important în configurarea realităților social-politice din Republica Moldova în această perioadă a fost obținerea, la 23 iunie 2022, a statutului de țară candidată la aderarea la Uniunea Europeană. În Avizul său din 17 iunie 2022⁷, Comisia Europeană a recomandat Consiliului UE să i se acorde țării noastre statutul de candidat, dar și a atras atenția asupra necesității realizării unor condiționalități. Avizul Comisiei a reprezentat o foaie de parcurs cu nouă angajamente pe care Republica Moldova trebuie să le implementeze pentru a progresa în continuare pe calea aderării. Angajamentul nr. 2 viza reforma electorală. La un an distanță, în data de 22 iunie 2023⁸, raportorul Comisiei Europene menționa despre trei pași realizați, primul fiind cel ce ține de reforma electorală.

În același timp, contextul politic al alegerilor locale din Republica Moldova continuă să fie afectat de scindarea din societate în privința orientării geopolitice a țării, în special în condițiile războiului declanșat de Federația Rusă împotriva Ucrainei. Potrivit Barometrului Opiniei Publice (BOP) din 4 septembrie 2023, la întrebarea privind vectorul geopolitic al țării, 47% din respondenți au declarat că ar opta pentru aderarea la UE, iar 32,5% – la Uniunea Vamală Eurasiatică în eventualitatea unui referendum la acest subiect⁹. Chiar dacă e vorba de alegeri locale, unde primordial ar trebui să fie abordate probleme de interes local, la nivel de mesaje politice, atitudinea față de război continuă să fie un criteriu important de delimitare a partidelor politice din societate.

Contextul de securitate din regiune a afectat inclusiv modul în care este guvernată țara. Astfel, de la începutul războiului a fost instituită starea de urgență¹⁰, care a fost prelungită încontinuu (de opt ori deja), ultima hotărâre în acest sens fiind aprobată de Parlament la 31 iulie, intrând în vigoare de la 3 august 2023¹¹. Totuși, potrivit aceleiași hotărâri, starea de urgență nu va afecta organizarea scrutinului din această toamnă.

Evoluția apartenenței politice a aleșilor locali. Potrivit rezultatelor alegerilor locale generale din octombrie-noiembrie 2019, cele mai multe mandate de primar și consilier (nivelurile I și II) au obținut Partidul Democrat din Moldova (actualmente Partidul Social Democrat European (PSDE)) și Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM) – peste 50% în total¹². În același timp, atragem atenția că, raportat la situația social-politică din 2019, Partidul Democrat deja nu mai este partid parlamentar, iar numărul deputaților PSRM a scăzut.

⁵ [Hotărârea](#) Curții Constituționale nr. 10 din 19 iunie 2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”.

⁶ [Rezultatele](#) alegerilor locale generale din 2019.

⁷ [Opinion on](#) Moldova's application for membership of the European Union.

⁸ [Press remarks](#) by Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi, following the informal General Affairs Council.

⁹ [Barometrul Opiniei Publice](#), Institutul de Politici Publice (IPP), septembrie 2023.

¹⁰ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență.

¹¹ [Hotărârea](#) Parlamentului Republicii Moldova nr. 244 din 31 iulie 2023 privind prelungirea stării de urgență.

¹² Rezultatele alegerilor locale generale din 20 octombrie 2019. <https://a.cec.md/ro/20-octombrie-2019-4847.html>

Deși pe final de mandat al aleșilor locali nu a fost posibil de identificat date statistice privind apartenența politică a acestora, MO Promo-LEX va depune eforturi, în contextul monitorizării alegerilor, pentru a obține o imagine de ansamblu în acest sens.

În același timp, ținem să atragem atenția asupra faptului că, pe parcursul ultimului an de mandat al aleșilor locali, în spațiul public au fost mediatizate mai multe învinuiri privind acțiunile unor partide de „racolare” a aleșilor locali. Este vorba, spre exemplu, de acuzațiile Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM) la adresa PAS¹³¹⁴, învinuirile Partidului Social Democrat European (PSDE) la adresa Partidului Dezvoltării și Consolidării Moldovei (PDCM)¹⁵ și a PAS¹⁶, precum și despre acuzațiile PSRM la adresa lui Ilan Șor și a Partidului „Renaștere” (PR), care ar fi „inițiat un proces masiv de corupere și cumpărare a membrilor Partidului Socialiștilor”¹⁷.

Partidele vizate au respins acuzațiile de intimidare sau corupere a aleșilor locali. În același timp, în spațiul public a fost mediatizat un caz documentat de organele de drept de reținere în flagrant delict a unui consilier raional al Consiliului Raional Ocnîța în timpul transmiterii unei sume de 30 de mii de dolari primarului orașului Ocnîța¹⁸. Potrivit unor surse media, este vorba de o tentativă de corupere a alesului local pentru a trece de la PSRM la PR¹⁹.

Încrederea în autoritățile publice locale. Autoritățile publice locale, pe parcursul perioadei 2019–2023, rămân a fi printre cele mai apreciate instituții ale statului de către cetățeni. Gradul de încredere acordat de cetățeni este superior susținerii autorităților publice centrale.

Tabelul nr. 1. Gradul de încredere în autoritățile publice din perspectiva comparativă (2019–2023)²⁰

Foarte multă încredere/ Oarecare încredere	Decembrie 2019	Iunie 2020	Octombrie 2020	Februarie 2021	Iunie 2021	Noiembrie 2022	Septembrie 2023
Primărie	57.1%	49.9%	55.1%	55.8%	55.3%	55.6%	55.4%
Parlament	23.6%	17.1%	14.5%	13.9%	15.1%	24.3%	26.7%
Guvern	27.8%	20.3%	23.2%	18.5%	18.5%	28%	28.4%
Președinte RM	36.3%	26%	28.3%	42.6%	47%	34.1%	35.8%

Reforma organizării administrativ-teritoriale. Pe parcursul ultimului an de mandat al aleșilor locali, Guvernul a aprobat Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030²¹. O componentă importantă a acesteia este și reforma APL. Se propune ca până în 2027 – prin amalgamarea voluntară, iar din 2027 – prin amalgamarea normativă, să fie soluționată problema fragmentării excesive a UAT de nivelurile I, precum și să fie consolidate capacitățile administrative ale UAT.

Rezolvarea acestor probleme a fost tergiversată foarte mult și, în acest sens, este de apreciat intenția guvernării de a le soluționa. Totuși, constatăm că nu se observă o poziție consolidată a clasei politice pe un astfel de subiect fundamental. Totodată, încercările de promovare a reformei administrativ-teritoriale prin intermediul amalgamării voluntare a UAT de nivelul I²² în ajunul alegerilor locale generale, precum și incertitudinile rămase privind viitorul nivelului administrativ doi, determină o stare de nesiguranță în rândul aleșilor locali sau chiar de „nervozitate”²³.

¹³ Comunicat al Biroului Permanent Central al PLDM. <https://newsmaker.md/ro/doc-pldm-acuza-pas-ca-le-racoleaza-alesii-locali-continua-practicile-de-corupere-folosite-pe-timpurile-statului-capturat/>

¹⁴ Stop PAS! Start Libertate și Democrație!

¹⁵ PSDE: Partidele autentice își cresc propriile echipe, nu racolează membri de la alte partide!

<https://tribuna.md/2023/04/03/psde-partidele-autentice-propriile-echipe/>

¹⁶ Ion Sula, președinte al PSDE: PAS face presiuni asupra primarilor PSDE.

<https://www.facebook.com/watch/?v=6351007074992078&ref=sharing>

¹⁷ Comunicat al PSRM. PSRM nu va ceda presiunilor grupărilor mafioate. <https://socialistii.md/psrm-nu-va-ceda-presiunilor-gruparilor-mafioate/>; PSRM: participanții la atacul asupra celui mai mare partid de opoziție acționează în comun cu regimul de la guvernare.

¹⁸ Comunicat al CNA. Un consilier al Consiliului Raional Ocnîța a fost reținut în flagrant în timpul transmiterii unei sume ilicite de bani de 30 de mii de dolari.

¹⁹ Tentativă de cumpărare a unui primar: 30.000 de dolari pentru a trece de la PSRM la „Renaștere”.

²⁰ Barometrul Opiniei Publice (2019–2022) & Barometrul Opiniei Publice (2023), Institutul de Politici Publice.

²¹ Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova, pentru anii 2023–2030, aprobată de executiv.

²² Legea nr. 225 din 31.07.2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

²³ Comunicat al CALM. În ajunul scrutinului electoral, Viorel Furdui vorbește despre cooperarea cu guvernarea și greșelile

II. CADRUL LEGAL

2.1. Modificarea legislației electorale prin aprobarea Codului electoral nou

2.1.1. *Prezentare generală*

La 8 decembrie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat noul Cod electoral²⁴. Alegerile locale generale vor fi primul scrutin organizat și desfășurat în baza prevederilor legale noi. Multe norme vor fi implementate pentru prima dată, fapt ce responsabilizează deopotrivă organele electorale și celelalte părți implicate în organizarea și desfășurarea scrutinului.

Propunerile de modificare a Codului electoral, precum și a unor alte acte normative au fost elaborate de către CEC și propuse Guvernului Republicii Moldova și Parlamentului spre examinarea oportunității de modificare a legislației electorale și a celei conexe²⁵. În mare parte, modificările operate în legislația electorală și cea conexă au reflectat necesitatea soluționării Adreselor Curții Constituționale, respectarea opiniilor Comisiei de la Veneția, precum și intenția de a implementa recomandările misiunilor de observare naționale și internaționale.

Procesul de consultare publică s-a desfășurat conform prevederilor legale, a fost, în general, deschis, participativ și incluziv. Perioada de elaborare și consultare pe platforma CEC a durat circa nouă luni²⁶. În această perioadă CEC a organizat o prezentare publică a „Concepției de modificare a legislației electorale și conexe” (3 februarie 2022), urmată de un ciclu de nouă ateliere de consultări tematice privind prioritățile stabilite în acest sens. Ulterior, la 25 mai 2022, CEC a prezentat opiniei publice primul proiect al noului Cod electoral și al propunerilor de modificare a legislației conexe. La evenimentele publice indicate mai sus au participat membri ai CEC și funcționari electorali, experți naționali și internaționali în domeniul electoral, reprezentanți ai partidelor politice și ai organizațiilor societății civile etc. Proiectul Codului electoral al Republicii Moldova nr. 288 a fost înregistrat în Parlament la data de 13.07.2022²⁷. În calitate de autori au semnat doar deputații din fracțiunea majoritară a PAS. Considerăm că un astfel de proiect de act normativ important ar fi avut de câștigat dacă, inclusiv, în această etapă ar fi fost consultat cu opoziția parlamentară și ar fi fost semnat, iar ulterior votat, și de deputații din fracțiunile de opoziție.

Până la aprobarea proiectului în prima lectură (28.07.2022), Comisia juridică, numiri și imunități (CJNI) a Parlamentului Republicii Moldova a organizat o singură audiere publică pe platforma parlamentară. Totuși, după aprobarea acestuia în prima lectură, documentul a fost expediat spre avizare Comisiei de la Veneția, iar până la adoptarea în a doua lectură (01.12.2022) a proiectului de Cod electoral, CJNI a Parlamentului a organizat cinci audieri publice, la care au fost invitate părțile interesate.

În lectura a doua proiectul Codului electoral a fost aprobat după recepționarea și analiza Avizului Comisiei de la Veneția²⁸. Potrivit avizului, „modificările legislative prevăzute de proiectul Codului cuprind mai multe schimbări binevenite”, dar au fost suplimentar prezentate și unele recomandări, inclusiv principiale, care în mare parte au fost ulterior luate în considerare de către legislator. Noul Cod electoral a fost aprobat în lectura a treia (finală) la 8 decembrie 2022.

2.1.2. *Contribuția Promo-LEX la elaborarea legislației electorale și conexe*

Asociația Promo-LEX a fost implicată plenar în efortul de îmbunătățire a legislației electorale și conexe. Este vorba, în special, de participarea la procesul de consultare publică atât pe platforma CEC, cât și pe platforma parlamentară, dar Asociația a oferit și suport logistic pentru organizarea evenimentelor publice în acest scop.

În etapa consultărilor publice organizate de CEC, autoritatea electorală a colectat și a analizat 419 recomandări, dintre care 278 (66%) au fost prezentate de Promo-LEX, iar circa 55% dintre acestea au

strategice din domeniul administrației publice locale!

²⁴ [Cod nr. 325](#) din 08.12.2022.

²⁵ [Hotărârea CEC nr. 550](#) cu privire la înaintarea propunerilor de modificare a Codului electoral și a legislației conexe.

²⁶ [CEC inițiază](#) procesul de revizuire a cadrului legislativ aferent domeniului electoral.

²⁷ [Proiectul](#) Codului electoral al Republicii Moldova nr. 288 din 13.07.2022.

²⁸ [Aviz comun](#) al Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR privind proiectul Codului electoral al Republicii Moldova (traducere neoficială).

fost parțial sau integral acceptate. Recomandările Asociației au fost elaborate în baza experienței obținute în cadrul celor 23 de misiuni de observare a alegerilor naționale organizate în cei peste 13 ani de activitate în domeniu²⁹.

După înregistrarea proiectului Codului electoral în Parlament, Promo-LEX a expediat legislativului circa 168 de recomandări pentru a fi examinate³⁰. Dintre acestea, potrivit estimărilor Asociației, în noul Cod electoral s-au regăsit în totalitate sau parțial circa 20% din recomandări.

De asemenea, Asociația Promo-LEX a elaborat și a transmis Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO propunerile sale pentru Avizul comun al acestor instituții la proiectul Codului electoral³¹. Circa 30% din propuneri au fost incluse de către experții Comisiei în Avizul transmis Parlamentului Republicii Moldova.

2.1.3. Principalele modificări ale legislației electorale și conexe

Având în vedere existența unui nou Cod electoral și implementarea în premieră a acestuia, MO Promo-LEX consideră oportun să atragă atenția în continuare asupra unor prevederi de ordin general, dar și a altora specifice organizării alegerilor locale:

- 1. Posibilitatea organizării alegerilor pe parcursul a două zile.** Art. 8, la alin. (2), stabilește prin derogare de la prevederile alin. (1) că, din motive obiective (pandemii, situații excepționale, asigurarea dreptului la vot în condiții neordinare, numărul mare de alegători înregistrați la secțiile de vot de peste hotare etc.), alegerile pot fi desfășurate în unele circumscricții electorale sau secții de votare pe parcursul a două zile (sâmbătă și duminică), fapt ce se stabilește prin hotărârea CEC cu cel puțin 25 de zile înainte de ziua alegerilor. Promo-LEX a pledat în cadrul consultărilor publice pentru o abordare care ar asigura drepturi și oportunități egale tuturor alegătorilor, precum și predictibilitatea procesului electoral prin descrierea cât mai exhaustivă în lege a acestor „motive obiective”.
- 2. Permanentizarea mandatului membrilor CEC și al președinților CECE. Reglementarea unui nou mecanism de numire a membrilor CEC.** Art. 17, 19, 35 stabilesc că atât mandatul membrilor CEC, cât și al președinților CECE de nivelul doi este unul permanent. Membrii CEC dețin funcții de demnitate publică prin numire și se supun prevederilor Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, iar președinții CECE sunt numiți în funcție conform Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Promo-LEX a susținut ideea profesionalizării corpului de funcționari electorali de rang superior și mediu, însă a atras atenția că instituirea unor relații de „subordonare ierarhică directă” între CEC și CECE poate afecta caracterul autonom al activității CECE în realizarea atribuțiilor stabilite de cadrul normativ.
- 3. Consolidarea rolului CEC în supravegherea și controlul finanțării campaniilor electorale și a activității grupurilor de inițiativă.** Capitolul V din noul Cod electoral descrie în detaliu procedura de finanțare, raportare și supraveghere a finanțării grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale, fiind realizat un salt calitativ substanțial în acest sens. Asociația Promo-LEX în permanență a recomandat consolidarea rolului CEC și adoptarea unei abordări proactive de către instituție în supravegherea finanțelor concurenților electorali și ale partidelor politice.
- 4. Modificări ale restricțiilor de agitație electorală.** Au fost excluse interdicțiile ce țin de utilizarea în campanie de către concurenți a „imaginilor ce reprezintă instituții de stat sau autorități publice din țară”, „combinarea de culori și/sau sunete care invocă simboluri naționale ale Republicii Moldova, utilizarea materialelor în care apar personalități istorice ale Republicii Moldova”. Aceste tipuri de interdicții au rămas, în general, valabile doar pentru cazul altor state sau organizații internaționale. Asociația Promo-LEX a susținut astfel de modificări. Totodată, considerăm că, prin completarea art. 70, alin. (4), cu sintagma „...dacă acestea duc la contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la

²⁹ [Asociația Promo-LEX](#): Eforturile de îmbunătățire a proiectului noului Cod electoral trebuie continuate pentru lectura a II-a.

³⁰ [Recomandările](#) Asociației Promo-LEX expediate Parlamentului Republicii Moldova în contextul consultării publice a proiectului de lege nr. 288.

³¹ [Propunerile Asociației Promo-LEX](#) pentru Avizul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO la proiectul Codului electoral al Republicii Moldova (Legea nr. 288).

regimul constituțional” poate afecta implementarea acestui articol. Pe de altă parte, au fost incluse limitări noi pentru agitația electorală, ce vizează interzicerea organizării de concerte, a altor evenimente cu implicarea personalului de creație și/sau artistic atât din țară, cât și de peste hotare. Promo-LEX, în ultimele sale rapoarte de observare, nu a recomandat expres astfel de măsuri prohibitive, însă, în esență, susține ideea unui vot conștient și asumat, care urmează a fi format în urma dezbaterilor de idei și programe între concurenți, și nu în cadrul concertelor, care pot fi tratate drept un mecanism de corupere electorală.

5. **Detalierea procedurilor judiciare.** Codul electoral nou detaliază într-o manieră mai explicită procedura de depunere și examinare a contestațiilor privind organizarea și desfășurarea alegerilor. Asociația Promo-LEX apreciază pozitiv noile abordări privind forma, conținutul, perioada de depunere a contestațiilor etc.
6. **Excluderea concurenților electorali din categoria subiecților cu drept de a solicita acreditarea observatorilor.** Comparativ cu prevederile Codului electoral precedent, pe moment, art. 88 al Codului exclude concurenții electorali din lista subiecților cu drept de solicitare a acreditării observatorilor. În opinia Promo-LEX, faptul că concurenții pot delega în organele electorale doar reprezentanți, nu și observatori, nu limitează dreptul acestora de observare a activității organelor electorale sau a procedurilor din ziua alegerilor, mai ales că drepturile specifice ale observatorilor au fost incluse și în statutul reprezentanților acestora. Temerea Asociației, expusă pe parcursul consultărilor publice, a fost ca noile reguli să nu impulsioneze apariția unor „asociații obștești fake”, care ar putea face partizanat politic în favoarea anumitor concurenți pe parcursul observării.
7. **Stabilirea unei date fixe pentru organizarea și desfășurarea alegerilor locale generale.** Art. 159, alin. (1) prevede că alegerile locale generale au loc în ultima duminică a lunii octombrie sau prima duminică a lunii noiembrie. Această recomandare a fost promovată de Promo-LEX și apreciem că a fost inclusă, chiar și pe final, înainte de a fi votat proiectul în lectura a doua. În acest fel va fi asigurată predictibilitatea proceselor electorale. Amintim, în 2019, chiar dacă mandatul de patru ani al aleșilor locali s-a terminat în iunie, alegerile s-au desfășurat în octombrie-noiembrie, pe motiv că nu era posibil de format majoritatea parlamentară și nu putea fi stabilită data scrutinului.
8. **Micșorarea numărului necesar de semnături în susținerea candidaților independenți pentru a fi aleși primari.** Normele noi de la art. 164, alin. (1) prevăd că cetățeanul Republicii Moldova își poate depune candidatura în calitate de candidat independent pentru a fi ales primar dacă este susținut de 1% din numărul alegătorilor din circumscripție, dar nu mai puțin de 100 de persoane. Anterior era stabilit pragul de 5%. Promo-LEX a promovat în permanență această modificare și apreciem adoptarea ei în actualul Cod electoral. O altă „noutate” recomandată de Asociația Promo-LEX și inclusă în Cod ține de norma de la art. 65, alin. (11), care stabilește că un alegător poate semna pentru susținerea mai multor candidați ce doresc să se înregistreze, or, anterior se putea semna doar pentru un solicitant.
9. **Uniformizarea duratei campaniei electorale.** Art. 70, alin. (3) stabilește că, indiferent de tipul scrutinului, campania electorală începe la data înregistrării concurentului electoral, dar nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua votării, și se încheie la data anulării înregistrării concurentului electoral sau în ziua de vineri înainte de ziua votării. Anterior, în cadrul alegerilor locale, campania electorală a concurenților începea din momentul înregistrării, fapt ce, de regulă, defavoriza candidații independenți în raport cu cei desemnați de partide. Promo-LEX a recomandat o astfel de modificare, considerând că toți concurenții trebuie să înceapă campania electorală în condiții egale.
10. **Împiedicarea „migrației artificiale” a alegătorilor la alegerile locale.** Comparativ cu prevederile precedente, art. 160, ce ține de restricțiile speciale ale dreptului de vot, a fost completat cu alin. (2), care prevede că termenul înregistrării domiciliului sau reședinței temporare nu poate fi mai mic de 3 luni până la data primului tur de scrutin. Această modificare, promovată de Promo-LEX și conformă recomandărilor Comisiei de la Veneția, are drept obiectiv contracararea fenomenului „migrației alegătorilor” – fenomen constat anterior în alegerile locale generale.
11. **Modificarea condițiilor speciale pentru a fi ales primar.** Art. 161, alin. (2) stabilește că au dreptul de a fi aleși primari cetățenii cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 23 de ani și au cel puțin studii generale obligatorii. Amintim că anterior era vorba de vârsta de 25 de

ani, iar condiția de studii nu era prevăzută. Chiar dacă micșorarea vârstei nu a fost printre recomandările Promo-LEX, susținem această inițiativă, care permite accesul pentru un grup mai mare de cetățeni la funcția electivă respectivă. Cu privire la condiția de studii, atragem atenția că ea nu este prevăzută în Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția³².

12. Introducerea condiției de valabilitate pentru al doilea tur de scrutin. Codul electoral precedent nu impunea pentru al doilea tur al alegerilor locale un prag de prezență. La ora actuală însă, prin art. 175, alin. (1) se stabilește că în al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Promo-LEX nu a fost de acord cu aceste modificări, considerând că turul al doilea este parte componentă a alegerilor declarate deja valabile în urma desfășurării turului întâi de scrutin.

13. Acordarea dreptului consiliilor electorale de circumscripție de a confirma sau a infirma legalitatea alegerilor locale/referendumurilor locale din aria de competență. Această atribuție, introdusă prin art. 84, alin. (5), a fost una cu care Asociația Promo-LEX este în dezacord. Poziția noastră, expusă în toate etapele de consultare publică, este că doar instanțele de judecată sunt competente de a confirma sau a infirma printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din fiecare circumscripție electorală. În baza prevederilor actuale putem vorbi despre un eventual conflict de competență și interese, CECE fiind cei care organizează alegerile, respectiv aceiași funcționari nu pot fi cei care vor da ulterior o apreciere calitativă procesului electoral și rezultatelor alegerilor.

Pe lângă modificările aduse legislației electorale, ținem să atragem atenția și asupra **unor schimbări din legislația conexasă**³³:

- 1. Legea nr. 294 din 21.12.2007 privind partidele politice.** Cel puțin 18 articole au fost modificate/completate în Legea partidelor politice în contextul adoptării noului Cod electoral. Acestea sunt diverse, însă în special se referă la aspecte de gestiune financiară: limitarea activității partidului dacă acesta nu a depus raportul privind gestiunea financiară, exceptând perioada campaniei electorale la care participă (art. 21); radierea partidului politic din Registrul de stat al persoanelor juridice în cazul neprezentării rapoartelor anuale privind gestiunea financiară timp de 2 ani consecutivi (art. 22¹); evidența modului de încasare a cotizațiilor, ținerea și evidența acestora (art. 25¹); condițiile de susținere financiară în numerar și virament ajustate la cerințele Codului electoral (art. 26); raportarea financiară (art. 29); încălcarea prevederilor privind donațiile/cotizațiile și a celor privind gestiunea financiară (art. 31¹ și 31²). În esență, modificările se pretează recomandărilor Promo-LEX elaborate în contextul monitorizării finanțelor partidelor, care prevăd o responsabilizare mai mare a partidelor în procesul de gestiune financiară și consolidarea rolului CEC în supravegherea și controlul finanțelor partidelor.
- 2. Codul contravențional nr. 218 din 24.10.2008.** Cel puțin 8 articole au fost modificate/completate în contextul adoptării unei legislații electorale noi. Modificările se referă, în majoritatea lor, la încălcarea legislației privind gestionarea mijloacelor financiare ale partidelor politice, ale fondurilor electorale și ale grupurilor de inițiativă, respectiv la sancțiunile contravenționale aferente faptelor respective și la competențele CEC în domeniu (art. 48¹, 48³, 423⁷).
- 3. Codul penal nr. 985 din 18.04.2002.** Modificările vizează 4 articole, care, ca și în cazul sancțiunilor contravenționale analizate mai sus, țin de infracțiunile, respectiv pedepsele, pentru încălcările de natură financiară. În special, atragem atenția la introducerea unui articol nou ce prevede pedepsirea finanțării ilegale a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum (art. 181³).
- 4. Legea nr. 212 din 24.06.2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.** O modificare actuală în contextul social-politic curent al Republicii Moldova este și cea de la art. 4 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Acest amendament permite organizarea alegerilor pe parcursul stării de urgență, în temeiul hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, de asediu sau de război.

³² [Codul bunelor practici](#) în materie electorală. Linii directoare și Raport explicativ. Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), 2002.

³³ [Legea nr. 336](#) pentru modificarea unor acte normative. Din totalul de 18 acte normative vizate au fost selectate legile considerate mai relevante pentru procesul electoral observat de către Promo-LEX.

2.2. Modificări ale legislației electorale după stabilirea datei alegerilor

La 4 iulie 2023 CEC a stabilit data alegerilor locale generale pentru 5 noiembrie 2023. În scurt timp, la 10 iulie 2023, în Parlament a fost înregistrat, iar la 31 iulie votat, în lectura a doua, proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (implementarea unor considerente ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”)³⁴. Legea a intrat în vigoare la 18 august 2023, deja în perioada electorală, și a produs modificări noi în Codul electoral și în Legea privind partidele politice.

Între timp, inclusiv în conformitate cu recomandările Promo-LEX, legea a fost expediată Comisiei de la Veneția spre avizare. Potrivit paginii web a instituției, examinarea și furnizarea de răspuns este preconizată pentru luna octombrie, perioadă în care procedura de înregistrare a concurenților va fi deja finalizată³⁵.

Atât Codul bunelor practici în materie electorală, cât și art. 11, alin. (1) al Codului electoral, cu referire la respectarea principiului stabilității raporturilor electorale, atrag atenția la unele elemente fundamentale care nu trebuie amendate decât cel puțin cu un an înainte de alegeri, precum sistemul electoral și modalitatea de constituire a circumscripțiilor electorale sau a organelor electorale. Subliniem că normele amendate nu se referă la aceste condiționalități. În aceeași ordine de idei, pornind de la faptul că Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2023 a fost adoptată pe 19 iunie 2023, o lege de implementare nu putea fi inițiată mai înainte. Pe de altă parte, fiind deja în perioada electorală, nu putem să nu semnalăm faptul că incertitudinile privind valorificarea dreptului de a fi ales pot afecta predictibilitatea procedurilor de desemnare, care vor demara la 6 septembrie 2023.

Au fost modificate 7 articole ale Codului electoral. În special, este vorba de completarea cu lit. e) a alin. (2) de la art. 16, care se referă la restricțiile drepturilor electorale. Potrivit completărilor, nu pot fi alese persoanele care, la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale privind declararea neconstituționalității unui partid politic, dețineau calitatea de membru al organului executiv al partidului politic declarat neconstituțional, precum și persoanele care ocupau funcții electivă din partea partidului politic declarat neconstituțional, pe o perioadă de 5 ani de la data pronunțării hotărârii Curții Constituționale.

În opinia Asociației Promo-LEX, în raport cu membrii organului executiv al partidului politic declarat neconstituțional, o măsură de restricționare temporară a dreptului de a fi ales ar putea fi justificată, însă în raport cu persoanele care ocupau funcții electivă această măsură nu poate fi justificată decât dacă se demonstrează vinovăția individuală a fiecărei persoane³⁶. Atragem atenția că în varianta de proiect era vorba și despre restricții aplicabile membrilor supleanți. Promo-LEX a pus la îndoială proporționalitatea sancțiunilor în privința categoriei în cauză și a recomandat excluderea ei din proiect, ceea ce, în final, a și fost acceptat de legiuitor.

Un grup de deputați a depus o sesizare la Curtea Constituțională, prin care s-a solicitat verificarea constituționalității lit. e) a alin. (2) de la art. 16 Cod electoral³⁷. La momentul publicării Raportului, Curtea încă nu s-a pronunțat. Amintim că din data de 6 septembrie 2023 începe perioada de desemnare a candidaților.

Alte modificări s-au referit la neadmiterea identității sau similitudinii elementelor de identificare ale simbolurilor electorale cu cele ale partidelor declarate neconstituționale (art. 70, alin. (4) și art. 73, alin. (3)). Asociația Promo-LEX consideră aceste modificări justificate și necesare, ținând cont de Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”.

Pe lângă prevederile care urmăresc implementarea unor considerente ale Hotărârii Curții Constituționale, prin amendament a fost acordată competența organelor electorale de a constata inclusiv fapta prevăzută la art. 54, alin. (6), lit. a) de corupere a alegătorilor. Ulterior, în baza aceluiași

³⁴ [Legea nr. 220](#) din 31.07.2023 pentru modificarea unor acte normative (implementarea unor considerente ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 10/2023 privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor”).

³⁵ [Documents by opinions and studies](#). 1145/2023 – Republic of Moldova – Opinion on amendments to the Electoral Code of the Republic of Moldova and other related laws concerning ineligibility of persons connected to political parties declared unconstitutional.

³⁶ [Declarația Asociației Promo-LEX](#) privind proiectul de lege nr. 232 din 10.07.2023 pentru modificarea unor acte normative.

³⁷ [Sesizarea](#) nr. 197a din 4 august 2023 privind controlul constituționalității articolului 16, alin. (2) din Codul electoral.

modificări, această constatare poate servi drept temei pentru anularea înregistrării subiectului electoral în baza art. 102, alin. (5), lit. f). Actul administrativ de constatare a încălcărilor și, după caz, de aplicare a sancțiunilor emis de organul electoral, din momentul în care rămâne definitiv, se aduce la cunoștința organelor de drept pentru tragerea la răspundere contravențională sau penală.

MO Promo-LEX consideră că, fiind o faptă de natură penală, coruperea alegătorilor, prevăzută la art. 181¹ din Codul penal, trebuie constatată în cadrul unui proces penal, și nu în unul de contencios administrativ. În același timp, ar putea exista îngrijorări în privința aplicabilității acestor norme:

- actul de constatare a coruperii electorale emis de organul electoral și neanulat de instanța de judecată se va bucura de puterea lucrului judecat. În acest fel, organele de urmărire penală vor fi ținute de actul de constatare respectiv, care, fiind emis în termene scurte de timp, ar putea să conțină mai multe deficiențe de ordin procedural (ex. cu privire la asigurarea dreptului la apărare; colectarea/examinarea diligentă a probelor și/sau a faptelor care prezintă interes pentru cauza examinată etc.);
- actul de constatare privind coruperea alegătorilor și aplicarea sancțiunii de anulare a înregistrării este un act emis de un organ colegial, constituit în urma desemnării politice a membrilor acestuia. Astfel, emiterea unui act de constatare care urmează să producă efecte de ordin penal depinde, în mare parte, de asigurarea unui număr suficient de voturi în cadrul organului colegial decât de asigurarea soluționării cauzei în mod echitabil, cercetarea sub toate aspectele, completă și obiectivă, a circumstanțelor cauzei, spre a evidenția atât circumstanțele care dovedesc vinovăția, cât și cele care dezvinovățesc, precum și circumstanțele care îi atenuază sau agravează răspunderea – condiții care trebuie respectate în cazul procesului penal.

De asemenea, în mod separat atragem atenția la completarea, printr-un amendament propus în lectura a doua la același proiect de lege, a art. 78, alin. (5) din Codul electoral. Această modificare³⁸, deși este în conformitate cu recomandările Asociației Promo-LEX³⁹, nu are nimic comun cu implementarea considerentelor Curții Constituționale și se referă la soluționarea problemei studenților și a elevilor cu drept de vot în contextul aplicării pentru alegerile locale a restricțiilor speciale ale dreptului de vot.

2.3. Elaborarea cadrului normativ în contextul modificării cadrului legal

2.3.1. Prezentare generală

Potrivit art. 244, alin. (1) al Codului electoral, legea electorală a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2023 (cu excepția prevederilor referitoare la alegerile regionale, care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2024). Alin. (3) stabilește, de asemenea, că CEC, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare, va adopta actele normative necesare pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Altfel spus, procesul urma să se finalizeze până la 1 iulie 2023.

Procesul de ajustare a cadrului normativ la prevederile noului Cod electoral a demarat imediat după adoptarea în a doua lectură a proiectului de Cod electoral, la 1 decembrie 2022. Deja pe 2 decembrie 2022 a fost publicat pe pagina CEC anunțul privind inițierea elaborării proiectului de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea Comisiei Electorale Centrale”⁴⁰. Totuși, chiar dacă procesul a început operativ, realizarea acestuia a fost tergiversată.

Conform paginii web a CEC, până la data de 7 august 2023 autoritatea a publicat pentru consultare publică 36 de acte normative (proiecte de hotărâri ale CEC privind aprobarea regulamentelor și instrucțiunilor). Din totalul de 36 de proiecte propuse pentru consultare, până la începutul perioadei electorale au fost aprobate de către CEC doar 20 de hotărâri (55%). De exemplu, până la începutul perioadei electorale nu au fost aprobate documente importante precum: Regulamentul privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora, Regulamentul privind Registrul funcționarilor electorali, Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale etc. Mai

³⁸ Studenții și elevii cu drept de vot, înmatriculați la instituții de învățământ în localitatea în care au înregistrare la domiciliu sau la reședința temporară de mai puțin de 3 luni până la data primului tur de scrutin, vor putea vota, fiind înscrși în listele suplimentare. Aceștia vor fi obligați să prezinte buletinul de identitate cu fișa de însoțire și carnetul de student/elev cu înscrieri privind instituția de învățământ la care sunt înmatriculați în localitatea respectivă.

³⁹ [Declarația Asociației Promo-LEX](#) cu privire la restricțiile speciale ale dreptului de vot la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁴⁰ [Transparența](#) decizională. Procesul decizional. 2022–2023.

mult, până la 1 iulie 2023, termenul-limită stabilit de dispozițiile finale ale Codului electoral, doar 7 hotărâri (20%) au fost aprobate pe acest subiect din totalul celor propuse pentru consultare. MO Promo-LEX consideră că tergiversarea procesului afectează organizarea alegerilor locale generale. În plus, până la 1 septembrie 2023, pe parcursul perioadei electorale, în privința a două regulamente au fost deja aprobate hotărâri de modificare⁴¹.

2.3.2. Contribuția Promo-LEX la consultarea cadrului normativ al CEC

Asociația Promo-LEX a participat activ la procedura de consultare publică a cadrului normativ al CEC. Din totalul de 36 de proiecte publicate, au fost consultate, analizate și transmise recomandări în privința a 29 de proiecte. Majoritatea proiectelor asupra cărora Promo-LEX nu și-a expus opinia sunt cele publicate după 1 iulie 2023. Pe moment, este dificil de analizat gradul de acceptare de către CEC a sugestiilor și recomandărilor Promo-LEX din motivul că doar pentru 5 acte normative (14%) consultate și aprobate au fost publicate sinteze ale recomandărilor⁴². Totodată, subliniem că Promo-LEX, în colaborare cu CEC, a contribuit la organizarea a opt evenimente publice, în cadrul cărora au fost supuse dezbaterii 12 proiecte de acte normative (a se vedea Anexa 2).

2.4. Gradul de implementare a recomandărilor Promo-LEX conținute în Raportul final de observare a alegerilor locale generale din 20 octombrie (3 noiembrie) 2019⁴³

Ca rezultat al observării alegerilor locale generale din 2019, Asociația Promo-LEX a elaborat 15 recomandări de modificare a legislației electorale și conexe. Ca urmare a aprobării noului Cod electoral și a modificării legislației conexe au fost implementate 11 recomandări (73%), inclusiv: stabilirea unei date fixe a alegerilor; împiedicarea „migrației artificiale” prin instituirea unei perioade înainte de alegeri când arondarea alegătorilor la anumite adrese/secții de votare să fie „înghețată”; reducerea până la 1% a numărului de semnături pentru susținerea candidatului independent la funcția de primar.

În același timp, unele recomandări nu au fost acceptate de către CEC și legislator. Astfel, reiterăm recomandarea de a introduce obligația de colectare a listelor de subscripție de către toate categoriile de potențiali concurenți electorali în alegerile locale. Reamintim că partidele politice nu sunt obligate să colecteze semnături pentru propunerea candidaturilor. În acest sens, Comisia de la Veneția a opinat, în avizul său asupra Codului electoral, că „pentru a asigura șanse egale de participare, se poate lua în considerare ca toate partidele, blocurile și candidații independenți care nu sunt reprezentați în organul ce urmează să fie ales sau un organ superior, să confirme sprijinul minim în aceleași condiții sau în condiții similare”⁴⁴.

2.5. Calcularea perioadei electorale

Un alt aspect legal asupra căruia MO Promo-LEX consideră necesar de a atrage atenția se referă la definiția perioadei electorale din Codul electoral. Amintim că și în rapoartele sale anterioare Promo-LEX menționa despre anumite probleme în stabilirea perioadei electorale, care, *de facto*, în permanență era mai lungă decât intervalul de 90 de zile stabilit de noțiunea din Codul electoral. Recomandarea misiunii de observare era de a extinde durata ca prevederea legală să fie posibil de implementat.

Odată cu adoptarea Codului electoral nou, perioada electorală a fost extinsă de la 90 la 120 de zile. Însă, chiar dacă durata maximă a perioadei electorale a fost extinsă cu circa 30 de zile, subliniem că și de data aceasta durata „de facto” va depăși durata „de jure”. Art. 1 din Codul electoral prevede următoarea noțiune în acest sens: „perioadă electorală – perioadă cuprinsă între ziua adoptării actului cu privire la stabilirea datei scrutinului și ziua în care rezultatele alegerilor sunt confirmate de către organele competente, dar nu mai mare de 120 de zile”. Hotărârea nr. 1108 cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale a fost aprobată de CEC la 4 iulie 2023. Până la data turului al doilea al alegerilor (19 noiembrie 2023) vor fi deja 138 de zile.

⁴¹ [Hotărârea CEC](#) nr. 1202 din 30.08.2023 pentru modificarea Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile locale, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1103 din 21 iunie 2023; [Hotărârea CEC](#) nr. 1192 din 24.08.2023 pentru modificarea Regulamentului privind reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1137 din 28 iulie 2023.

⁴² Informație valabilă la data de 01.09.2023.

⁴³ [Raport final](#). Misiunea Promo-LEX de observare a alegerilor locale generale și parlamentare noi din 20 octombrie (3 noiembrie) 2019, p. 82.

⁴⁴ [Aviz comun](#) (Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR) privind proiectul Codului electoral. Adoptat de Comisia de la Veneția la a 132-a sesiune plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2022), pct. 66.

III. ORGANELE ELECTORALE

3.1. Rolul Comisiei Electorale Centrale în organizarea alegerilor locale generale

Alegerile locale sunt mai complexe din punctul de vedere al organizării activității organelor electorale inferioare. Spre deosebire de alegerile naționale, unde activează doar consilii electorale de circumscripție (CECE) de nivelul doi, la alegerile locale generale sunt organizate și CECE de nivelul întâi, corespunzător autorităților publice locale de nivelul I ce urmează a fi alese.

Respectiv, în calitate de autoritate electorală națională permanentă, CEC coordonează activitatea tuturor organelor electorale de rang inferior constituite în vederea pregătirii și desfășurării alegerilor locale: CECE II, CECE I și birouri electorale ale secțiilor de votare (BESV).

Componența CEC. Actuala componență nominală a Comisiei Electorale Centrale a fost confirmată prin Hotărârea Parlamentului nr. 115 din 16 septembrie 2021, cu modificările ulterioare, în baza normelor vechiului Cod electoral. Mecanismul respectiv de desemnare este valabil din anul 2010⁴⁵. Astfel, CEC a fost constituită din 9 membri, 8 dintre aceștia fiind desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției, iar o persoană a fost desemnată de către Președintele Republicii Moldova.

Chiar dacă noul Cod electoral a modificat procedura de constituire, componența⁴⁶ și mandatul CEC, atragem atenția că, potrivit dispozițiilor finale și tranzitorii ale Codului, „membrii componenței Comisiei Electorale Centrale, confirmată prin Hotărârea Parlamentului nr. 115/2021, care sunt în funcție la data intrării în vigoare a prezentului cod, își continuă mandatul până la finele acestuia”. Altfel spus, actuala componență ar urma să activeze până în 2026. În același timp, toți membrii CEC, după intrarea în vigoare a noului Cod, activează cu statut permanent, și nu doar conducerea, cum era anterior.

În funcțiile de conducere ale CEC au fost alese: Angelica Caraman, președintă (desemnată în calitate de membră de majoritatea parlamentară); Pavel Postica, vicepreședinte (desemnat de Președintele Republicii Moldova) și Alexandr Berlinschi, secretar (desemnat de majoritatea parlamentară). Din 10 iulie 2023 o funcție de membru al CEC (din totalul de 9) este vacantă, fiind vorba de o persoană care urmează să fie desemnată de către Parlament din partea opoziției parlamentare.

Alegerile locale generale sunt primele alegeri organizate pe teritoriul întregii țări de către actuala componență a CEC. Responsabilitatea este și mai mare în condițiile în care, amintim, e vorba de primele alegeri organizate în conformitate cu prevederile noului Cod electoral. În context, atragem atenția asupra unui comunicat de presă al instituției, din 8 august 2023, prin care aceasta a declarat că a devenit ținta unei campanii de denigrare, promovată cu insistență de anumiți actori politici. Potrivit CEC, acuzațiile aduse instituției sunt totalmente nefondate⁴⁷.

Aparatul CEC. Potrivit Hotărârii CEC nr. 886 din 31 ianuarie 2023 cu privire la aprobarea efectivului-limită, structurii organizatorice și organigramei Comisiei Electorale Centrale, structura aparatului CEC cuprinde 62 de posturi⁴⁸. Este de remarcat faptul că 4 membri din actuala componență a CEC au activat anterior, în anumite perioade, în aparatul CEC. Comparativ cu ultimul scrutin național, în scopul exercitării atribuției de supraveghere și control al finanțării partidelor politice, pe parcursul anului 2022, în componența CEC a fost constituită Direcția supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, căreia i-au fost atribuite 8 unități de personal.

Pe de altă parte, în contextul aprobării Codului electoral nou, care oferă mai multe atribuții CEC, semnalăm că aparatul instituției are mai multe funcții vacante. Cu privire la gradul de completare a statelor de funcții, conform datelor plasate pe pagina web a instituției, la data de 1 septembrie 2023, un

⁴⁵ [Legea nr. 119](#) din 18.06.2010 pentru modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.

⁴⁶ Următoarea componență a CEC va fi constituită după cum urmează: un membru numit de către Președintele Republicii Moldova; un membru de către Consiliul Superior al Magistraturii; unul de către Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne; iar patru membri vor fi numiți de către Parlament (doi propuși de majoritatea parlamentară; unul propus de opoziția parlamentară și unul propus de societatea civilă).

⁴⁷ [Comunicat](#) de presă. Declarație a Comisiei Electorale Centrale.

⁴⁸ [Hotărâre](#) cu privire la aprobarea efectivului-limită, structurii organizatorice și organigramei Comisiei Electorale Centrale.

număr total de 9 funcții (15%) par a fi necompletate. Cele mai multe funcții vacante (4 din 7 unități de personal) se referă la Direcția tehnologiei informaționale și gestionarea listelor electorale, urmată de Direcția supraveghere și control privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (2 din 8 unități de personal).

Constituirea consiliilor electorale de circumscripție de nivelul al doilea. Hotărârea CEC nr. 886 din 31 ianuarie 2023 mai prevede că în structura CEC sunt incluse și 34 de unități de președinți ai CECE de nivelul II. Amintim că, potrivit art. 35, alin. (3) Cod electoral, în componența CECE II activează, cu statut permanent, președintele acestuia, care este numit în funcție conform Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Conform informației furnizate de CEC, procesul de angajare a președinților CECE II s-a finalizat, fiind suplinite toate pozițiile. Totuși, la data de 1 septembrie 2023, în compartimentul dedicat consiliilor electorale de circumscripție al paginii web a CEC, nu erau publicate date despre 6 președinți de CECE din 36⁴⁹.

3.2. Activități ale CEC relevante pentru organizarea alegerilor locale generale

Aprobarea hotărârilor cu privire la organizarea alegerilor. Potrivit art. 159, alin. (1) și (2) din Codul electoral, alegerile locale generale au loc în ultima duminică a lunii octombrie sau prima duminică a lunii noiembrie, iar data alegerilor se stabilește de către CEC cu cel puțin 70 de zile înainte de ziua alegerilor. La 4 iulie 2023, cu 124 de zile înainte de ziua alegerilor, CEC, prin Hotărârea nr. 1108, a stabilit data alegerilor locale generale pentru 5 noiembrie 2023⁵⁰.

În general, în contextul organizării alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023, CEC a aprobat 11 hotărâri, inclusiv cea cu privire la aprobarea Programului calendaristic pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor locale generale din data de 5 noiembrie 2023⁵¹. Din analiza ședințelor autorității rezultă că nu au fost proiecte de hotărâri pe acest subiect care ar fi fost respinse.

În același timp, în contextul adoptării Hotărârii CEC cu privire la stabilirea numărului mandatelor de consilier local pentru alegerile locale generale din data de 5 noiembrie 2023⁵², instituția a transmis cel puțin 7 adrese către ASP pentru reverificarea numărului de locuitori, la cererea primarilor din unele localități⁵³. În plus, o autoritate publică locală a solicitat CEC modificarea numărului de consilieri pe motiv că datele prezentate de Agenția Servicii Publice primăriei diferă de datele furnizate de ASP către CEC⁵⁴.

Deși Promo-LEX a susținut ideea de calculare a numărului de consilieri în baza datelor furnizate de ASP și nu de BNS, atragem atenția în continuare asupra problemelor ce țin de transparența datelor. MO Promo-LEX nu a identificat pe pagina web a ASP date statistice dezagregate pe unități de nivelul I la situația din 1 ianuarie 2023, care ar asigura transparența procesului și verificarea din prima sursă a datelor. De reținut că pe pagina CEC, la secțiunea „Documente de intrare”, la fel, nu a fost identificat documentul expediat de ASP. În aceste condiții, dacă vom compara datele disponibile public cu privire la populația UAT de nivelul II de pe pagina ASP⁵⁵ cu datele din Anexa Hotărârii CEC cu privire la stabilirea numărului mandatelor de consilier local⁵⁶ (în ambele fiind vorba de 1 ianuarie 2023), constatăm că acestea nu coincid.

Informarea publică. În contextul perioadei electorale în desfășurare, constatăm că CEC informează regulat opinia publică despre noutățile Codului electoral, precum și despre activitatea sa, prin

⁴⁹ Alegeri locale generale din 5 noiembrie 2025. [Circumscripții electorale](#).

⁵⁰ [Hotărârea CEC nr. 1108 din 4 iulie 2023](#) cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale.

⁵¹ [Anexă](#) la Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1150 din 2 august 2023.

⁵² [Hotărârea CEC nr. 1187 din 4 august 2023](#) cu privire la stabilirea numărului mandatelor de consilier local pentru alegerile locale generale din data de 5 noiembrie 2023.

⁵³ [Adresarea CEC-8/2689](#); [Adresarea CEC-8/2690](#); [Adresarea CEC-8/2691](#); [Adresarea CEC-8/2692](#); [Adresarea CEC-8/2693](#); [Adresarea CEC-8/2694](#); [Adresarea CEC-8/2737](#).

⁵⁴ [Adresarea](#) Comisiei Electorale Centrale nr. 8/2689 către Agenția Servicii Publice.

⁵⁵ [Date statistice](#) din Registrul de Stat al Populației referitor la persoanele fizice cu loc de trai în Republica Moldova în profil administrativ-teritorial (starea la 1 ianuarie 2023).

⁵⁶ [Hotărârea CEC nr. 1157](#) din 04.08.2023 cu privire la stabilirea numărului mandatelor de consilier local pentru alegerile locale generale din data de 5 noiembrie 2023.

intermediul paginii web a instituției sau în colaborare cu alte autorități publice⁵⁷, al participării la emisiuni TV și radio, precum și prin intermediul evenimentelor publice cu participarea reprezentanților partidelor politice⁵⁸. Promo-LEX a mai constatat că, în perioada de referință a raportului, CEC a desfășurat în teritoriul o amplă campanie de informare cu genericul „Cunoaște dreptul tău electoral”. Potrivit autorității, campania s-a desfășurat în perioada mai – august 2023, fiind informați peste 1.500 de reprezentanți ai administrației publice locale despre noile prevederi ale Codului electoral⁵⁹.

În același timp, considerăm că anumite subiecte sensibile ar trebui să fie reflectate mai nuanțat. De exemplu, este vorba despre informarea alegătorilor cu privire la noutățile Codului electoral de la art. 160, alin. (2), care prevede că termenul înregistrării domiciliului sau reședinței temporare nu poate fi mai mic de 3 luni până la data primului tur de scrutin. În acest sens, în data de 27 iulie 2023, CEC a emis un comunicat în care a informat că „alegătorii care-și vor stabili domiciliul sau reședința într-o altă circumscripție mai târziu de 5 august 2023 nu vor putea vota în cadrul alegerilor locale generale. La fel, aceste persoane nu vor putea vota nici în localitatea unde anterior au avut domiciliul”⁶⁰. Ulterior, chiar dacă a fost amendat Codul electoral și s-a permis studenților să voteze, iar prin pct. 21 al Regulamentului cu privire la întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale, aprobat la 4 august 2023⁶¹ de către CEC, au fost stabilite alte două situații permissive, autoritatea electorală nu a informat alegătorii printr-un alt comunicat despre aceste prevederi legale și normative noi, care ar fi clarificat mult mai bine problema sesizată inclusiv de Promo-LEX⁶².

Activități de instruire. Cu titlu de noutate, art. 35, alin. (5) și art. 38, alin. (12) Cod electoral prevăd că pentru funcția de membru al CECE de orice nivel sau BESV se desemnează/se propun doar persoane care au urmat cursuri de instruire în cadrul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (CICDE) și dețin certificate de calificare corespunzătoare, valabile la data confirmării. La rândul său, art. 33 prevede că CICDE este instituția care instruieste și certifică funcționarii electorali, precum și alte categorii de persoane interesate și/sau antrenate în procesul electoral. Procedura de certificare este una nouă, a cărei implementare ar necesita totuși mult efort și multe resurse. Din această cauză, considerăm judicioasă dispoziția tranzitorie de la art. 245, alin. (5), care stabilește că persoanele care sunt incluse în Registrul funcționarilor electorali la data intrării în vigoare a Codului electoral se consideră certificate din oficiu, cu valabilitatea certificatelor de calificare de 2 ani.

În context, CEC și CICDE, în data de 23 august 2023, au anunțat⁶³ începerea perioadei de înscriere la examenul de certificare a formării/specializării în domeniul electoral. Înregistrarea va fi deschisă în intervalul 23–31 august 2023, ora 17:00. În acest scop, CICDE, în cadrul pregătirii pentru alegerile locale generale, în perioada 7-10 august 2023, a desfășurat formarea de formatori în domeniul electoral, care vor fi antrenați în procesul de instruire a funcționarilor electorali și a altor părți interesate⁶⁴.

Unele aspecte problematice referitoare la aplicarea Regulamentului privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public. În contextul implementării de către CEC a normelor legale care prevăd că „în perioada electorală a alegerilor generale sunt difuzate doar mesajele de interes public aprobate de CEC”, în spațiul public au apărut discuții privind capacitățile și competențele autorității în domeniu. Amintim că prevederile în cauză sunt stabilite la nivel de lege prin art. 17, alin. (2) din Legea nr. 62 din 17.03.2002 cu privire la publicitate și art. 90, alin. (4) din Codul electoral.

⁵⁷ De exemplu: [Publicarea](#) pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate a informației cu privire la lipsa necesității certificatului de integritate pentru candidați.

⁵⁸ [Comunicat al CEC](#). CEC a invitat partidele politice la discuții despre aplicarea uniformă a legii electorale la alegerile locale generale.

⁵⁹ [Comunicat al CEC](#). Peste 1.500 de reprezentanți ai administrației publice locale din întreaga țară fost informați despre noile reguli electorale.

⁶⁰ [Comunicat al CEC](#). Comisia Electorală Centrală informează alegătorii despre condițiile speciale de exercitare a dreptului de vot în cadrul alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁶¹ [Hotărârea CEC](#) nr. 1153 din 4 august 2023 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale.

⁶² [Declarația](#) Asociației Promo-LEX cu privire la restricțiile speciale ale dreptului de vot la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁶³ [Anunț](#) privind desfășurarea sesiunilor de certificare a formării/specializării în domeniul electoral.

⁶⁴ [Comunicat al CICDE](#). Viitorii formatori și formatoare în domeniul electoral au absolvit cursul de instruire inițială.

Conceptul de „mesaj public” este unul nou, introdus prin Legea cu privire la publicitate, iar, potrivit art. 15, alin. (1), activitatea de planificare, asistență tehnică, evaluare și monitorizare în domeniul difuzării mesajelor de interes public ale entităților din sectorul public ar urma să fie coordonată de Consiliul privind mesajele de interes public. Subliniem că, în conformitate cu normele art. 53, alin. (3), Guvernul urma să aprobe, până la data de 8 aprilie 2023, reglementări privind structura, modul de constituire, organizare și funcționare a Consiliului, ceea ce nu s-a realizat. În opinia experților în domeniu, „această stare a lucrurilor tergiversează procesul de implementare corectă și eficientă a prevederilor noii Legi cu privire la publicitate”⁶⁵. În context electoral, întrebările care apar țin în special de capacitatea CEC de a implementa prevederile legale, or, până acum instituția nu a avut astfel de atribuții, domeniul problemei fiind unul de specialitate, și nu unul generalist.

În Avizul său asupra proiectului de lege cu privire la publicitate, cu referire la norma că „În perioada electorală a alegerilor generale, sunt difuzate doar mesajele de interes public aprobate de Comisia Electorală Centrală”, instituția menționa: „Atragem atenția că formularea reglementării respective creează o confuzie și poate fi tratată în sensul că în perioada electorală orice mesaj de interes public, indiferent de ramura acestuia, urmează a fi autorizat de Comisia Electorală Centrală, or, această prevedere, în esența sa, trebuie aplicată numai în domeniul electoral”⁶⁶. Însă prevederea nu a fost redactată conform recomandărilor CEC.

La modul practic, în perioada electorală a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023 CEC, prin Regulamentul aprobat, se implică activ în acțiunile de aplicare a prevederilor legale. Pe de o parte, acest efort ar putea contracara tentativele de utilizare a resurselor administrative, care, potrivit observațiilor Promo-LEX, erau printre cele mai des constatate încălcări în campania pentru alegerile locale⁶⁷.

Pe de altă parte, aprobarea Regulamentului cu doar 3 zile înainte de începerea perioadei electorale, în tandem cu insuficienta comunicare proactivă a instituției cu aleșii locali pe acest subiect, a creat o stare de incertitudine privind comunicarea acestora cu membrii comunității în perioada electorală⁶⁸. Cele mai multe adresări către CEC prin care se solicită opinia instituției privind încadrarea materialelor autorității în noțiunea „mesaj de interes public” au fost expediate de Primăria mun. Chișinău.

De altfel, cu referire la consultarea publică a proiectului de Regulament, în opinia Promo-LEX, au fost respectate etapele prevăzute de legea-cadru în domeniu. Potrivit paginii web a CEC, recomandări pe subiectul respectiv în etapa consultărilor au fost expediate doar de Asociația Promo-LEX. Iar în data de 27 aprilie 2023 a fost organizată și o masă rotundă, în cadrul căreia a fost dezbătut proiectul Regulamentului⁶⁹.

3.3. Examinarea sesizărilor

După stabilirea datei alegerilor și până la momentul elaborării raportului, CEC a aprobat 4 hotărâri cu privire la sesizările depuse în context electoral. Acestea se referă la 12 sesizări ce vin din partea a 6 inspectorate de poliție (o hotărâre)⁷⁰ și 4 partide politice – PLDM, MAN, MPSN, PNM (3 hotărâri)⁷¹. Subiecții vizați au fost: Partidul Politic „Renaștere” (PR) (6 sesizări), PAS (3 sesizări), Primarul General al mun. Chișinău (o sesizare) și Primăria mun. Bălți (o sesizare).

⁶⁵ [Analiza CJJ](#): Noua lege a publicității: cum stăm la capitolul implementare?

⁶⁶ [Hotărârea CEC nr. 98](#) din 30.10.2021 pentru aprobarea avizului asupra proiectului de lege nr. 269 din 7 octombrie 2021 cu privire la publicitate.

⁶⁷ [Raport final](#). Misiunea de observare a alegerilor locale generale și parlamentare noi din 20 octombrie (3 noiembrie) 2019, p. 53-54.

⁶⁸ [Adresarea CALM](#) privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public și unele aspecte conexe ale perioadei electorale.

⁶⁹ [Asociația Promo-LEX](#) participă la consultarea publică a proiectului de Regulament CEC privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public.

⁷⁰ [Hotărârea CEC](#) nr. 1175 din 16.08.2023 cu privire la unele sesizări depuse la Comisia Electorală Centrală (nr. CEC-7/5748, nr. CEC-7/5781, nr. CEC-7/5813, nr. CEC-7/5814, nr. CEC-7/5827, nr. CEC-7/5835 și nr. CEC-7/5960).

⁷¹ [Hotărârea CEC](#) nr. 1162 din 9.08.2023 cu privire la sesizarea nr. CEC-7/5708 din 24 iulie 2023; [Hotărârea CEC](#) nr. 1126 din 14.07.2023 cu privire la examinarea unor sesizări depuse la Comisia Electorală Centrală (nr. CEC-7/5494 din 30 iunie 2023, nr. CEC-7/5511 și nr. CEC-7/5512 din 4 iulie 2023); [Hotărârea CEC](#) nr. 1193 din 24.08.2023 cu privire la sesizarea Mișcării Profesioniștilor „Speranța-Надежда” nr. CEC-7/6005 din 11 august 2023.

Toate sesizările respective au avut ca obiect difuzarea și distribuirea materialelor publicitare. Potrivit hotărârilor CEC, în cazul PR, Comisia a ajuns la concluzia că e vorba de materiale fără elemente de identificare; în cazul Primăriei mun. Chișinău, materialele publicitare care conțin elemente de agitație electorală au fost produse, distribuite și difuzate cu utilizarea directă și indirectă a resurselor administrative; în cazul Primăriei Bălți s-au stabilit elemente de utilizare a resurselor administrative, care au implicat resurse umane, logistice și financiare publice; iar în situația PAS – anumite materiale dispun de elemente de afiș electoral în scop de agitație electorală.

Pentru aceeași perioadă (începând cu 4 iulie 2023), în secțiunea „Documente de intrare” de pe pagina web a CEC au fost identificate 6 sesizări⁷² și un Supliment depus la o sesizare⁷³, toate depuse de Partidul Politic Mișcarea Alternativa Națională (MAN). În acestea este vizat PAS, considerându-se că „candidații partidului ar beneficia de o perioadă ilegală de diseminare a agitației electorale”. Atragem atenția că sesizarea propriu-zisă la care a fost depus suplimentul nu a fost constatată în lista documentelor de intrare. Absența anumitor sesizări pe pagina web a instituției este o constatare repetitivă a MO Promo-LEX. În acest sens, reiterăm observația ca sesizările depuse la CEC să fie publicate în totalitate, fapt care va permite monitorizarea și informarea despre toate aspectele procesului electoral și, în mod special, despre litigiile electorale.

Potrivit paginii web a CEC, la momentul elaborării raportului, autoritatea a transmis două răspunsuri, în care s-a pronunțat asupra a două sesizări (inclusiv cea cu supliment) care au fost depuse la 11, respectiv, 17 iulie 2023. Răspunsurile au fost comunicate sub formă de scrisori, semnate de vicepreședintele CEC⁷⁴. În privința răspunsurilor la celelalte cinci sesizări, depuse de MAN și înregistrate pe 14 august 2023, pe pagina CEC lipsește informația.

3.4. Acreditarea observatorilor. Confirmarea jurnaliștilor. Autorizarea sondajelor

Acreditarea observatorilor. Cererile privind acreditarea observatorilor, conform art. 88, alin. (5) al Codului electoral, pot fi depuse înaintea începerii perioadei electorale, dar nu mai târziu de 7 zile până la ziua alegerilor. Noul Regulament privind statutul observatorilor și procedura de acreditare a acestora a fost aprobat abia la 25 august 2023.

Între timp, CEC a aprobat două hotărâri privind acreditarea a doi observatori internaționali și 58 naționali (Asociația Promo-LEX). În opinia Promo-LEX, chiar dacă Regulamentul urma să fie aprobat până la începutul perioadei electorale, pentru a nu lăsa loc de incertitudini, procesul propriu-zis de acreditare nu a fost afectat. Refuzuri de acreditare nu au fost constatate.

Confirmarea jurnaliștilor. Atragem atenția că, potrivit art. 89, alin. (6), jurnaliștii legitimați de instituțiile mass-media și confirmați de CEC au acces la ședințele organelor electorale, la operațiunile electorale și la informațiile cu caracter electoral în aceleași condiții ca și observatorii. Procedura de confirmare de către CEC este una nouă și se referă doar la cazurile în care jurnaliștii, inclusiv liber-profesioniștii (bloggeri și vloggeri), care pe lângă reflectarea generală intenționează să facă uz de drepturile prevăzute de art. 89, alin. (6) din Codul electoral, trebuie să obțină calitatea de observator în temeiul procedurilor instituite de CEC⁷⁵. Potrivit hotărârilor CEC, la momentul elaborării raportului au fost confirmați nouă jurnaliști din partea Grupului de Presă REALITATEA și unul din partea Instituției Private „Radio Orhei”. Refuzuri de confirmare nu au fost constatate.

Autorizarea efectuării sondajelor de opinie și a exit-pollurilor. Autorizarea de către CEC se efectuează în baza noului Regulament⁷⁶, care prevede condiții mai detaliate, mai riguroase, privind conținutul dosarului de autorizare. La momentul elaborării raportului au fost autorizate patru entități: „IMAS-CERCETARE ȘI STRATEGII” SRL; „INTELLECT GROUP” SRL; Asociația Obștească Institutul de Politici Publice și „DATE INTELIGENTE” SRL. În spațiul public nu au fost identificate constatări privind refuzuri de autorizare a sondajelor.

⁷² [Sesizarea CEC-7/6045](#); [Sesizarea CEC-7/6044](#); [Sesizarea CEC-7/6043](#); [Sesizarea CEC-7/6042](#); [Sesizarea CEC-7/6041](#); [Sesizarea CEC-7/5640](#).

⁷³ [Supliment](#) la Sesizarea nr. CEC-7/5562 din 11.07.2023.

⁷⁴ [Scrisoarea CEC](#) nr. 2530 din 31 iulie 2023; [Scrisoarea CEC](#) nr. 2539 din 2 august 2023.

⁷⁵ [Confirmarea jurnaliștilor](#). Alegeri locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁷⁶ [Hotărârea CEC](#) nr. 1138 din 28.07.2023 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea sondajelor de opinie și a exit-pollurilor în perioada electorală.

IV. REGISTRUL DE STAT AL ALEGĂTORILOR ȘI LISTELE ELECTORALE

4.1. Evoluția datelor din Registrul de stat al alegătorilor (RSA)

Potrivit Codului electoral, Registrul de stat al alegătorilor este un sistem informațional unic integrat de evidență a alegătorilor, parte integrantă a Sistemului informațional automatizat de stat „Alegeri”, destinat colectării, stocării, actualizării și analizei informației referitoare la cetățenii Republicii Moldova care au atins vârsta pentru a alege. În baza datelor din RSA, sunt întocmite listele electorale de bază, care cuprind toți cetățenii cu drept de vot care își au domiciliul sau reședința temporară în raza teritorială a unei secții de votare.

Apreciem practica CEC de a publica periodic (lunar) datele din RSA. Mai mult, în conformitate cu recomandările Promo-LEX, pct. 8 al Regulamentului CEC privind RSA stabilește că Comisia publică lunar, pe pagina web oficială, informații generale privind alegătorii înscriși în RSA.

Totodată, atragem atenția că, contrar tendințelor din ultimii ani de scădere nesemnificativă, dar constantă a numărului de alegători din RSA, în preajma alegerilor locale generale din noiembrie 2023 a avut loc o creștere a numărului total de alegători, care, în opinia Promo-LEX, ar putea să fie explicată de către autoritățile publice.

Raportat la 1 iunie 2022, vedem o creștere de peste 19 mii de alegători. Față de anul 2019 (precedentele alegeri locale generale) atestăm o creștere a numărului total de alegători cu peste 15 mii. Creșterea se datorează, în special, majorării numărului de alegători din UAT din stânga Nistrului și al celor fără domiciliu/reședință temporară.

Însă, ținând cont de specificul alegerilor locale generale, unde vor vota doar alegătorii care au înregistrare la domiciliu sau la reședința temporară în unitatea administrativ-teritorială (UAT) respectivă, subliniem că numărul alegătorilor care vor avea posibilitatea să voteze a scăzut, raportat la 2019, cu peste 47 de mii de alegători.

Tabelul nr. 2. Dinamica numărului de alegători 2019 – 2023 pe baza datelor din RSA

Data	Total alegători	Dinamica	Fără domiciliu/reședință	Dinamica	UAT din stânga Nistrului	Dinamica	Atribuiți pe circumscripții	Dinamica
22.08.2019 ⁷⁷	3 285 894		224 250		243 416		2 818 228	
01.07.2020 ⁷⁸	3 285 874	-20	228 852	+4 602	249 013	+5 597	2 808 009	-10 219
01.06.2021 ⁷⁹	3 282 288	-3 586	237 322	+8 470	258 598	+9 585	2 786 368	-21 641
01.06.2022 ⁸⁰	3 282 032	-256	249 289	+11 967	262 673	+4 075	2 770 070	-16 298
01.08.2023 ⁸¹	3 301 121	+19 089	259 386	+10 097	270 836	+8 163	2 770 899	+829

4.2. Restricțiile speciale ale dreptului de vot

Potrivit art. 160, alin. (1) al Codului electoral, la alegerile locale nu participă alegătorii care nu au înregistrare la domiciliu sau la reședința temporară în UAT respectivă. Această normă se regăsea și în vechiul Cod electoral.

Suplimentar, în actualul Cod electoral a fost inclus un alineat nou (2), care va fi aplicat pentru prima dată anume la alegerile locale din 5 noiembrie 2023. Astfel, pentru a putea vota, cetățeanul va trebui să aibă domiciliul sau reședința temporară înregistrată cu mai mult de 3 luni până la data primului tur de scrutin, adică până la 5 august 2023. Introducerea acestei restricții se regăsește printre recomandările Promo-LEX, care au avut drept scop eradicarea „migrației artificiale” a alegătorilor, fenomen ce a afectat corectitudinea procesului electoral, potrivit observatorilor, în unele localități la alegerile locale

⁷⁷ [Numărul total de alegători](#) înscriși în Registrul de stat al alegătorilor este de 3.285.894.

⁷⁸ [Numărul total de alegători](#) înscriși în Registrul de stat al alegătorilor, la data de 1 iulie 2020, este de 3.285.874.

⁷⁹ [Numărul total de alegători](#) înscriși în Registrul de stat al alegătorilor, la data de 1 iunie 2021, este de 3.282.288.

⁸⁰ [Numărul total de alegători](#) înscriși în Registrul de stat al alegătorilor, la data de 1 iunie 2022, este de 3.282.032.

⁸¹ [Numărul total de alegători](#) înscriși în Registrul de stat al alegătorilor, la data de 1 august 2023, este de 3.301.121.

din 2015 și 2019. Mai mult, măsura respectivă a fost promovată și de misiunile internaționale de observare a alegerilor. Totodată, amintim că, în avizul său asupra proiectului noului Cod electoral, Comisia de la Veneția, la fel, a apreciat această măsură drept o precauție rezonabilă pentru integritatea alegerilor locale⁸².

În acest context, Asociația Promo-LEX a emis o Declarație⁸³ prin care a subliniat că soluționarea problemei „migrației artificiale” nu trebuie să afecteze nejustificat dreptul de vot al alegătorilor. Ulterior CEC a detaliat, prin pct. 21 din Regulamentul cu privire la întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale, situațiile de „admisibilitate”:

- în cazul în care alegătorul are și domiciliu, și reședință temporară, dar termenul acesteia este mai mic de 3 luni, alegătorul este inclus în lista electorală la SV unde acesta își are domiciliul;
- în cazul în care alegătorul a avut domiciliul sau reședința temporară pe un termen mai mare de 3 luni până la data primului tur de scrutin, dar și-a modificat domiciliul sau reședința temporară în hotarele aceleiași UAT de nivelul întâi, cu mai puțin de 3 luni până la data primului tur de scrutin, acesta este inclus în lista electorală la secția unde își are domiciliul sau reședința temporară.

În plus, amintim că și legislatorul, prin amendarea art. 78, alin. (5) al Codului electoral, a permis studenților și elevilor cu drept de vot, care au înregistrare la domiciliu sau la reședința temporară de mai puțin de 3 luni până la data primului tur de scrutin, să participe la alegeri, fiind incluși în listele suplimentare din localitatea în care își fac studiile.

⁸² [Declarația Asociației Promo-LEX](#) cu privire la restricțiile speciale ale dreptului de vot la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁸³ Ibidem.

V. POTENȚIALII CONCURENȚI ELECTORALI

5.1. Aspecte privind desemnarea candidaților

Potrivit art. 1 din Codul electoral, desemnarea candidaților constituie procedura de adoptare de către partidele politice, blocurile electorale a deciziilor asupra candidaturilor pentru funcțiile electivă, desfășurată în cadrul ședințelor organelor competente ale partidelor politice, ale blocurilor electorale, în conformitate cu statutele lor sau cu acordurile de constituire.

Conform art. 63, alin. (1), termenul de desemnare a candidaților este imediat după constituirea consiliilor electorale de circumscripție, dar nu mai devreme de 60 de zile înainte de ziua alegerilor. Astfel, conform Programului calendaristic al CEC⁸⁴, desemnarea candidaților pentru funcții electivă de nivelul II urmează a fi efectuată începând cu 6 septembrie 2023, iar a celor pentru nivelul I – din 26 septembrie 2023.

Contrar celor expuse mai sus, până la data de 1 septembrie 2023, în spațiul public au fost distribuite și identificate declarații ale partidelor politice privind potențialii candidați anunțați pentru alegerile locale generale.

Astfel, începând cu luna octombrie 2022 și până la prezentarea raportului, doar pentru Primăria mun. Chișinău, cel puțin 13 partide politice au declarat public cine sunt reprezentanții care vor fi înscrși în cursa electorală pentru funcția de primar, după cum urmează: PPPO⁸⁵, PDCM⁸⁶, PACE⁸⁷, PAS⁸⁸, LOC⁸⁹, CUB⁹⁰, PPPDA⁹¹, PL⁹², PSDE⁹³, PSRM⁹⁴, CC⁹⁵ MRM⁹⁶ și PCRM⁹⁷. Concomitent, alți doi lideri de partid au anunțat public că intenționează să candideze la funcția de primar al mun. Chișinău – Ion Ceban (MAN)⁹⁸ și Vasile Costiuc (PPDA)⁹⁹.

În cazul funcției de primar al mun. Bălți a fost anunțată intenția lui Nicolae Grigorișin (PS)¹⁰⁰ de a candida și a lui Aureliu Filipp (PDCM)¹⁰¹. Iar pentru unele APL de nivelul I, cel puțin următoarele partide – PAS, PACE, PDCM, PPR, CC și PSDE – au comunicat public cine este persoana propusă pentru funcția de primar.

Prin urmare, constatăm că procedura de desemnare a candidaților în formatul prevăzut de Codul electoral pare a fi redusă la o simplă formalitate – cea de aprobare oficială a deciziilor în cadrul ședințelor organelor competente ale partidelor politice/blocurilor electorale, în situația în care hotărârea *de facto* a fost adoptată și comunicată cetățenilor cu mult timp mai devreme.

⁸⁴ Potrivit pct. 9 și 24 din [Programul calendaristic](#) pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023.

⁸⁵ Fostul primar interimar al capitalei Ruslan Codreanu (PPPO) va candida, în 2023, la șefia primăriei Chișinău, din 22 octombrie 2022.

⁸⁶ În cadrul ședinței Consiliului Politic Național al PDCM din 12 noiembrie 2022, s-a decis: dl Anatol Usatâi a fost aprobat în calitate de candidat al PDCM la funcția de Primar General al mun. Chișinău.

⁸⁷ Biroul Permanent al Partidului PACE a aprobat candidații la funcțiile de primari ai mai multor localități din țară pentru alegerile generale din anul 2023, postat la 17 martie 2023.

⁸⁸ Candidatul PAS pentru funcția de primar de Chișinău a fost desemnat Lilian Carp, din 12 iunie 2023.

⁸⁹ [Liga Orașelor și Comunelor](#) a desemnat candidatul pentru funcția de primar general al municipiului Chișinău, din 19 iunie 2023.

⁹⁰ Ion Bulgac, candidatul CUB pentru funcția de primar al Chișinăului, din 25 iunie 2023.

⁹¹ Prezentarea candidatului [Platformei DA](#) la alegerile pentru funcția de primar al municipiului Chișinău, din 3 iulie 2023.

⁹² Ion Purice – candidatul [Partidului Liberal](#) la funcția de Primar General al mun. Chișinău, din 24 iulie 2023.

⁹³ Vicepreședintele PSDE, Vadim Brînzaniuc, va fi candidatul formațiunii la alegerile din Chișinău. Decizia a fost luată de organizația municipală Chișinău a PSDE, la 27 iulie 2023.

⁹⁴ Decizia PSRM cu privire la candidatul pentru funcția de primar general al capitalei, din 2 august 2023.

⁹⁵ Mihail Poleanski – candidatul [Congresului Civic](#) pentru funcția de primar general al Chișinăului, din 9 august 2023.

⁹⁶ Briefing de presă susținut de reprezentanții „[Miscarea Respect Moldova](#)” cu tema „Desemnarea candidatului pentru funcția de primar general al Capitalei”.

⁹⁷ [Пленум ЦК](#) ПКРМ предложил Диану Караман в качестве кандидата на пост генерального примара города Кишинева.

⁹⁸ [Ion Ceban](#) va candida pentru al doilea mandat de primar la Primăria Chișinău, din 25 august 2022.

⁹⁹ Liderul [PPDA](#), Vasile Costiuc, va candida la alegerile din toamnă pentru funcția de primar general al capitalei.

¹⁰⁰ [Conferința](#) comună Grigorișin-Gligor, din 3 februarie 2023.

¹⁰¹ Prin [decizia](#) unanimă a membrilor Consiliului Politic al OT Bălți, candidat din partea PDCM pentru funcția de Primar al mun. Bălți la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023 a fost desemnat dl Aureliu FILIPP – Președinte al OT Bălți a PDCM.

Mai mult ca atât, din momentul aducerii la cunoștința publicului a numelor candidaților și până la aprobarea oficială a deciziilor în cadrul ședințelor organelor competente, partidele politice/blocurile electorale care i-au desemnat pot să desfășoare promovarea politică a acestora, inclusiv a viziunilor de dezvoltare a localității (*de facto* – a platformelor electorale).

În opinia Promo-LEX, desemnarea *de facto* a candidaților înainte de termenul legal stabilit, precum și promovarea politică cu tentă electorală a acestora înainte de începerea campaniei electorale, poate afecta principiul egalității șanselor concurenților electorali (în cazul candidaților care nu respectă termenele respective, aceștia dispun de o perioadă mult mai mare de promovare a candidaților și, respectiv, de convingere a alegătorilor), precum și determină, într-o anumită măsură, eludarea prevederilor legale privind finanțarea campaniilor electorale (cheltuielile de promovare a potențialilor candidați până la începutul campaniei sunt catalogate drept politice – ceea ce înseamnă că, *de facto*, cheltuielile de campanie efectuate pot fi mult mai mari decât cele raportate strict de la începutul campaniei electorale).

Având în vedere cele expuse, recomandăm examinarea posibilității ca în contextul anunțării publice a potențialului candidat înainte de desemnarea oficială, conform Codului electoral, să fie interzisă promovarea politică nominală a acestuia.

5.2. Activități de promovare cu tentă electorală

Potrivit art. 70, alin. (3) din Codul electoral, indiferent de tipul scrutinului, campania electorală începe la data înregistrării concurentului electoral, dar nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua votării, și se încheie la data anulării înregistrării concurentului electoral sau în ziua de vineri înainte de ziua votării. Conform Programului calendaristic aprobat de CEC¹⁰², campania electorală pentru toți concurenții electorali urmează să înceapă la 6 octombrie 2023. Prin urmare, din 6 octombrie 2023, concurenții electorali vor avea dreptul să desfășoare agitație electorală.

Potrivit art. 1 din Codul electoral, agitația electorală sunt apelurile, declarațiile, precum și acțiunile de pregătire și difuzare a informației care au scopul de a-i determina pe alegători să-și dea votul pentru unii sau pentru alți concurenți electorali.

Astfel, observăm că definiția actuală a „agitației electorale” este una mai largă și mai interpretabilă decât cea din vechiul Cod electoral, care prevedea expres că e vorba de acțiuni de pregătire și difuzare a informațiilor ce conțin îndemnul la vot pentru unii sau pentru alți concurenți electorali.

Din observațiile MO Promo-LEX, până la prezentarea raportului, activități de promovare cu tentă electorală a potențialilor candidați au fost constatate în cazul:

PAS – Lilian Carp (Chișinău), Igor Boldescu (Cricova), Oleg Popșoi (Durlești), Tatiana Barda (Grătiești), Stelian Manic (Codru). După 12 iunie 2023, când a avut loc Convenția Organizației Teritoriale Chișinău¹⁰³, au fost constatate activități de promovare a potențialilor candidați anunțați în cadrul acesteia. În context, cel puțin în cazul reprezentanților de mai sus ai PAS au fost observate corturi stradale nominale (pe peretele cortului fiind indicat numele candidatului PAS), flyere nominale și, în unele cazuri, ziare nominale (cu numele, poza candidaților și principalele aspecte promovate de candidat pentru localitatea în care va candida).

Menționăm că, prin Hotărârea CEC nr. 1126 din 14 iulie, în urma sesizării de către MAN, PNM și PLDM, inclusiv cu privire la unele aspecte descrise mai sus, Comisia a aplicat PAS un avertisment și a atras atenția asupra necesității respectării legislației electorale.

PSRM, în cazul căruia, după anunțarea publică, la 2 august 2023, a potențialului candidat pentru funcția de primar al mun. Chișinău – **Adrian Albu**, au fost observate ziare ale partidului în care era promovată candidatura potențialului candidat (înmânate fie direct cetățenilor în stradă, fie prin intermediul corturilor stradale). Unele din activitățile menționate au fost desfășurate cu participarea directă a potențialului candidat.

¹⁰² Potrivit pct. 42 din [Programul calendaristic](#) pentru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023.

¹⁰³ În cadrul [Convenției Teritoriale PAS Chișinău](#) din 11 iunie au fost prezentați potențialii candidați pentru funcția de primar la primăriile din suburbiile mun. Chișinău.

PSDE, în cazul căruia, din 17 august 2023, a fost lansată o campanie de chestionare a locuitorilor capitalei cu privire la problemele orașului în scopul elaborării programului electoral. În contextul acestei campanii, a fost observat cel puțin un cort stradal nominal (cu numele pretendentului și referința la mun. Chișinău), precum și flyere nominale cu numele și pozele lui **Vadim Brînzaniuc**, anunțat drept candidat la funcția de primar.

PPPDA, în cazul căruia, după 3 iulie 2023, pe rețelele de socializare ale acestei formațiuni, precum și pe cele ale candidatului anunțat pentru funcția de primar al mun. Chișinău – Victor Chironda, sunt publicate postări cu îndemnul de a-l susține pe **Victor Chironda**.

În contextul celor prezentate mai sus, reiterăm că promovarea politică cu tentă electorală a candidaților înainte de începerea campaniei electorale afectează egalitatea șanselor concurenților electorali și determină eludarea prevederilor legale privind finanțarea campaniilor electorale.

5.3. Utilizarea abuzivă a resurselor administrative

Potrivit definiției incluse în art. 1 din Codul electoral, „resursele administrative sunt resursele umane, financiare și materiale de care dispun în egală măsură persoanele cu funcții de demnitate publică, persoanele cu funcții de răspundere și funcționarii publici și care derivă din controlul acestor persoane asupra personalului, a resurselor financiare și a alocațiilor din bugetul public național, din accesul la facilitățile publice sau din administrarea de către aceste persoane a bunurilor mobile și imobile ce fac parte din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale”. Această definiție a fost promovată intens de Asociația Promo-LEX¹⁰⁴, fiind mult mai cuprinzătoare decât cea din legislația electorală veche, dar și conformă cu definiția propusă încă în 2013 de Comisia de la Veneția¹⁰⁵.

Conform art. 70, alin. (6) Cod electoral, în perioada electorală este interzisă utilizarea de către candidați a resurselor administrative, inclusiv prin lansarea sau participarea la lansarea proiectelor de infrastructură sau a achizițiilor efectuate din bugetul public național, utilizarea echipamentelor, a mijloacelor și a bunurilor publice. Încălcarea prevederilor respective, în perioadele electorale, dacă aceasta nu constituie infracțiune, se sancționează cu amendă de la 90 la 300 de unități convenționale (4.500 – 15.000 de lei) cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții sau de a desfășura anumite activități pe un termen de la 3 luni la un an¹⁰⁶.

În cazul în care însă prin admiterea abuzului de resurse administrative au fost cauzate daune în proporții mari, se pedepsește cu amendă în mărime de la 6.000 la 8.000 de unități convenționale (300.000 – 400.000 de lei) sau cu închisoare de până la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita anumite activități pe un termen de până la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 13.000 la 15.000 de unități convenționale (650.000 – 750.000 de lei) cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice¹⁰⁷.

Din experiența Promo-LEX de observare a alegerilor, dar și de monitorizare a finanțelor partidelor politice, s-a constatat că utilizarea abuzivă a resurselor administrative este admisă de actorii interesați nu doar în campaniile electorale, dar și în afara acestora, inclusiv în scop de promovare politică în afara perioadei electorale. Din acest considerent, a fost recomandată reglementarea interzicerii și sancționării utilizării resurselor administrative atât în perioada electorală, cât și în afara perioadei electorale în scop de promovare politică¹⁰⁸.

În același context, menționăm că prin *Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (OSCE)* din 29.06.1990¹⁰⁹, statele membre s-au obligat să asigure delimitarea clară între stat și partidele politice; îndeosebi, partidele politice nu se pot confunda cu statul.

¹⁰⁴ [Document de politici](#). Utilizarea resurselor administrative în campaniile electorale din Republica Moldova: lipsa reglementării legale explicite și structura fenomenului.

¹⁰⁵ [Report on the Misuse of Administrative Resources during electoral processes](#), Venice Commission, 2013.

¹⁰⁶ Art. 48¹, alin. (7) din [Codul contravențional](#) al Republicii Moldova.

¹⁰⁷ Art. 181², alin. 2 din [Codul penal](#) al Republicii Moldova.

¹⁰⁸ [Raport](#): Finanțarea partidelor politice în Republica Moldova. Retrospectiva anului 2021, p. 39-40.

¹⁰⁹ [Documentul](#) reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (OSCE) din 29.06.1990, pct. 5.4.

În perioada premergătoare perioadei electorale și în perioada electorală¹¹⁰, Promo-LEX a constatat utilizarea abuzivă a resurselor administrative în cazul a două autorități publice de nivelul II, prin efectuarea cheltuielilor din bugetul public în scopul obținerii capitalului politic, precum și asumarea de către un partid politic a meritelor pentru activitățile implementate la nivel de APL din bani publici, după cum urmează:

Cazul Primăriei mun. Chișinău. Argumentându-se prin conformarea prevederilor Hotărârii Parlamentului nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2023¹¹¹, precum și în baza Deciziei Consiliului Municipal nr. 4/1 din 17.05.2022 cu privire la aprobarea Planului local anticorupție pentru anii 2022–2025, în perioada mai – iulie 2023, Primăria mun. Chișinău a elaborat materiale de informare a cetățenilor privind rezultatele activității autorității publice în ultimii trei ani (practic de la ultimele alegeri locale generale).

În baza priorității și a indicatorilor menționați în Strategie, Primăria mun. Chișinău, în Planul local anticorupție pentru anii 2022–2025¹¹², a planificat „îmbunătățirea comunicării cu cetățenii și transparenței activității APL”, iar ca instrumente utilizate în acest scop au fost prevăzute pagina web oficială a APL, adică publicarea informației pe pagina web și, doar în unele cazuri, panourile informative ale primăriei (pentru informația privind ajutorul social). Prin urmare, constatăm că nu a fost planificată tipărirea și distribuirea altor materiale informative.

Concomitent, menționăm că, potrivit Legii cu privire la publicitate¹¹³, art. 13, alin. (4), lit. b), mesajele de interes public nu pot conține informații privind realizările manageriale și/sau obiectivele realizate de entități din sectorul public.

Contrar celor expuse, în perioada mai – iulie 2023 (peste un an de la aprobarea Planului local anticorupție), Primăria mun. Chișinău a elaborat materiale de informare (neplanificate) a cetățenilor privind rezultatele activității autorității publice în ultimii trei ani. Sloganul utilizat în această campanie de informare a fost „Primăria municipiului Chișinău – Noi facem ca promisiunile să se realizeze!”. În legătură cu acest slogan, trebuie totuși să înțelegem că APL activează în baza planurilor de activitate, în baza resurselor financiare disponibile, și nicidecum în baza promisiunilor care, de regulă, sunt făcute de concurenți în campaniile electorale.

Informațiile despre activitatea APL Chișinău au fost distribuite prin utilizarea a minimum următoarelor surse: Buletin informativ (tiraj cumulativ a două numere – 90.000 de exemplare)¹¹⁴, flyere și pliante (fără numărul exact al tirajului), pe partea verso a facturilor imprimate de Î.M. „Infocom”, panouri stradale în stațiile de transport public, precum și mesaje audio în mijloacele de transport public ale Î.M. „Regia Transport Electric”.

În urma analizei de către MO Promo-LEX a achizițiilor publice efectuate de Primăria mun. Chișinău în vederea stabilirii costurilor suportate pentru campania de informare menționată, au fost identificate doar cheltuielile Primăriei mun. Chișinău pentru serviciile de tipărire a Buletinului informativ și a materialelor informative – 741 de mii de lei¹¹⁵. Concomitent, menționăm că nu a fost identificat în spațiul public niciun contract pentru servicii de difuzare a panourilor stradale (în stațiile de transport public).

În contextul celor expuse, în opinia Promo-LEX, situația descrisă constituie utilizarea resurselor administrative în scop de acumulare a capitalului politic. Suplimentar, menționăm că, întâmplător sau nu, la tipărirea unei părți semnificative a materialelor informative (Buletin informativ, pliante), a fost utilizată culoarea verde – similară celei folosite de Partidul Politic MAN, al cărui președinte este actualul primar al mun. Chișinău, Ion Ceban.

¹¹⁰ Sunt examinate situațiile relevante, inclusiv pentru perioada de după stabilirea datei alegerilor.

¹¹¹ [Hotărârea](#) Parlamentului nr. 56 din 30 martie 2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2023, anexa nr. 1.

¹¹² [Decizia](#) Consiliului Municipal Chișinău nr. 4/1 din 17.05.2022 cu privire la aprobarea Planului local anticorupție pentru anii 2022–2025.

¹¹³ [Legea](#) nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitate.

¹¹⁴ Buletine informative – versiunea [RO](#) și [RU](#).

¹¹⁵ Achiziționarea de către Primăria mun. Chișinău a serviciilor de tipărire a [Buletinului informativ](#) și a [materialelor informative](#).

La 9 august 2023, în urma examinării sesizării depuse de PLDM și a calificării materialelor informative distribuite de Primăria mun. Chișinău drept materiale publicitare care conțin elemente de agitație electorală, acestea fiind produse, distribuite și difuzate cu utilizarea directă și indirectă a resurselor administrative, CEC a interzis autorității publice să difuzeze materialele menționate¹¹⁶.

Cazul Primăriei mun. Bălți. Ca și în cazul Primăriei mun. Chișinău, în baza aceluiași acte, Primăria mun. Bălți a aprobat Planul local anticorupție pentru anii 2023–2027, unde a fost prevăzută „sporirea nivelului de transparență a activității organelor autorităților publice locale și a accesului la informația de interes public prin mijloace în mediul online și offline”¹¹⁷. În acest scop, au fost planificate trei activități, care prevedeau inclusiv tipărirea unui buletin informativ.

Ca rezultat, în mai și august 2023¹¹⁸ au fost publicate edițiile nr. 1 și nr. 2 ale buletinului. Contrar celor planificate însă, s-a constatat că ediția nr. 1 și, parțial, ediția nr. 2 au fost utilizate pentru a raporta rezultatele activității actualului primar și a consilierilor (2021 – 2023), ceea ce contravine inclusiv prevederilor Legii cu privire la publicitate (mesajele de interes public nu pot conține informații privind realizările manageriale și/sau obiectivele realizate de entități din sectorul public). Tirajul cumulativ al celor două ediții (versiunea română și rusă) a fost de 176.000 de exemplare, cheltuielile totale fiind de 228,8 mii de lei (inclusiv TVA)¹¹⁹.

La 24 august 2023, în urma examinării sesizării depuse de MPSN și a calificării materialelor informative distribuite de Primăria mun. Bălți ca abuz de resurse administrative, CEC a interzis autorității publice să difuzeze materialele menționate¹²⁰.

Cazul PSRM. O altă situație, apreciată de Promo-LEX drept utilizare a resurselor administrative, ține de PSRM, în cazul căruia a fost observată distribuirea ziarelor de promovare a candidatului la funcția de primar al mun. Chișinău, Adrian Albu. În conținutul ziarului, PSRM și-a asumat meritele pentru numeroase activități implementate la nivelul Consiliului Municipal Chișinău pe bani publici (reparația drumurilor, parcurilor/scuarurilor, grădinițelor și a școlilor, programe de asistență medicală etc.). În situația descrisă, în opinia Promo-LEX, dispăre delimitarea dintre autoritatea publică și partidul politic, ceea ce împiedică informarea corectă a cetățenilor privind activitatea desfășurată de APL și, respectiv, performanța partidului politic.

¹¹⁶ [Hotărârea](#) CEC nr. 1162 din 9 august 2023 cu privire la sesizarea nr. CEC-7/5708 din 24 iulie 2023.

¹¹⁷ [Decizia](#) Consiliului Municipal Bălți nr. 2/33 din 28.03.2023 cu privire la aprobarea Planului local anticorupție pentru anii 2023–2027, p. 17.

¹¹⁸ [Buletin](#) informativ „Primăria transparentă”.

¹¹⁹ [Contractul](#) Primăriei mun. Bălți cu „Edit Tipar Grup” SRL pentru servicii de tipărire a buletinului informativ.

¹²⁰ [Hotărârea](#) CEC nr. 1193 din 24 august 2023 cu privire la sesizarea MPSN nr. CEC-7/6005 din 11 august 2023.

VI. FINANȚAREA CAMPANIEI ELECTORALE

6.1. Repere metodologice

Metodologia de monitorizare a finanțării grupurilor de inițiativă/campaniei electorale pentru alegerile locale generale presupune observarea activității grupurilor de inițiativă/concurenților electorali sub aspectul resurselor financiare colectate și utilizate pentru agitație electorală și preelectorală. În plus, este evaluat gradul de conformitate a activității de raportare, evidență și supraveghere a actorilor electorali cu normele legale în vigoare.

În mod tradițional, Promo-LEX va realiza estimarea cheltuielilor grupurilor de inițiativă în perioada de colectare a semnăturilor și ale concurenților electorali suportate în campania electorală pentru desfășurarea activităților de promovare electorală. Acestea urmează a fi comparate cu cheltuielile declarate la CEC în rapoartele privind finanțarea campaniei electorale, ceea ce va permite să evaluăm nivelul de transparență și corectitudine a finanțării campaniei electorale.

Pentru estimarea cheltuielilor suportate în campanie urmează a fi aplicate prețurile minime de piață identificate pentru serviciile, bunurile și lucrările utilizate de concurenții electorali în scop de promovare electorală. Prețurile respective vor fi aplicate uniform pentru toți concurenții electorali. În legătură cu acest aspect, admitem că ar putea exista unele divergențe între costurile aplicate de Promo-LEX pentru estimări și cele efective ale concurenților electorali (atât la raportarea cheltuielilor financiare de campanie, cât și a cheltuielilor provenite din donații materiale).

6.2. Cadrul legal privind finanțarea grupurilor de inițiativă/campaniei electorale

Finanțarea grupurilor de inițiativă (GI) și a campaniilor electorale este reglementată de Codul electoral¹²¹, Codul contravențional¹²², Codul penal¹²³, Legea privind partidele politice¹²⁴, Legea cu privire la publicitate¹²⁵ și Regulamentul CEC privind finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale¹²⁶. CEC este organul mandatat cu recepționarea, verificarea, supravegherea și controlul rapoartelor financiare privind finanțarea campaniei electorale.

Sursele de finanțare și conturi bancare. Pentru finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale, competitorii electorali pot utiliza resurse financiare provenite din trei surse:

- ✓ mijloace financiare proprii acumulate în conturile partidului politic la data începerii perioadei electorale (cotizații, donații, alocații, alte venituri prevăzute de lege);
- ✓ donații;
- ✓ credite fără dobândă de la stat.

Competitorii electorali pot colecta donații de la persoane juridice (prin transfer bancar, în limita a 12 salarii medii pe economie) și de la persoane fizice, cetățeni ai Republicii Moldova (în numerar – în limita unui salariu mediu pe economie, și/sau prin transfer bancar – în limita a 6 salarii medii pe economie). În anul 2023, salariul mediu pe economie este de 11.700 de lei¹²⁷. Prin urmare, persoanele fizice vor putea dona maximum 70.200 de lei, iar persoanele juridice – 140.400 de lei.

În cazul persoanelor fizice, sunt stabilite câteva restricții pentru donațiile efectuate, după cum urmează:

- ✓ nu trebuie să depășească 30% din venitul anual înregistrat al donatorului;

¹²¹ [Codul](#) electoral al Republicii Moldova.

¹²² [Codul](#) contravențional al Republicii Moldova.

¹²³ [Codul](#) penal al Republicii Moldova.

¹²⁴ [Legea](#) nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

¹²⁵ [Legea](#) nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitate.

¹²⁶ [Hotărârea](#) CEC nr. 1185 din 18 august 2023 pentru aprobarea Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă și a campaniilor electorale.

¹²⁷ [Hotărârea](#) Guvernului nr. 936 din 28 decembrie 2022 privind aprobarea cuantumului salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2023.

- ✓ nu trebuie să depășească 10% din venitul anual al donatorului, dacă acesta deține statut de persoană cu funcție de demnitate publică, de funcționar public, inclusiv cu statut special, sau de angajat în organizații publice, dar nu mai mult de 6 salarii medii lunare pe economie;
- ✓ nu trebuie să depășească un salariu mediu lunar pe economie dacă donatorul beneficiază doar de burse sau alte prestații sociale.

Amintim că, în conformitate cu noile prevederi legale, au fost uniformizate condițiile pentru efectuarea donațiilor de către cetățeni cu venituri obținute pe teritoriul Republicii Moldova și cei cu venituri obținute peste hotare.

În cazul în care activitățile de campanie electorală implică cheltuieli financiare, concurentul electoral este obligat să deschidă un cont bancar „Fond electoral” și să înregistreze la CEC/CECE persoana responsabilă de finanțe – trezorier.

Respectarea cerințelor privind asigurarea publicității condițiilor de oferire a spațiului publicitar.

În conformitate cu prevederile art. 54, alin. (10) din Codul electoral, în termen de 5 zile de la începerea perioadei electorale (până pe 11 august 2023 inclusiv), difuzorii de publicitate proprietari sau gestionari ai dispozitivelor de publicitate fixă sau mobilă sunt obligați să dea publicității condițiile în care oferă spațiu publicitar și alte servicii conexe concurenților electorali sau grupurilor de inițiativă. Potrivit informațiilor de pe pagina web a CEC, s-au conformat cerințelor 5 persoane juridice care oferă servicii în domeniu¹²⁸.

De asemenea, conform prevederilor art. 54, alin. (9) din Codul electoral, în termen de 7 zile de la începerea perioadei electorale (până pe 13 august inclusiv), furnizorii de servicii media care au depus declarații pentru reflectarea alegerilor sunt obligați să dea publicității condițiile în care oferă spațiu publicitar (inclusiv prețul/minut) și alte servicii conexe concurenților electorali sau grupurilor de inițiativă. Potrivit informației plasate pe pagina web a CEC, s-au conformat cerințelor 13 posturi de radio, 15 posturi TV și un portal informațional¹²⁹.

Interdicții de finanțare. Este interzisă finanțarea campaniilor electorale de către cetățenii Republicii Moldova care nu au împlinit vârsta de 18 ani; cetățenii în privința cărora a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei; persoanele juridice din străinătate, inclusiv cele cu capital străin sau mixt; persoanele fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova; persoanele anonime sau în numele unor terți; persoanele juridice care, în ultimii trei ani înainte de începerea perioadei electorale, au încheiat contracte de achiziții publice cu instituții publice sau au beneficiat de ajutoare de stat; organizațiile necomerciale, sindicale, asociațiile ori fundațiile din Republica Moldova sau din străinătate, organizațiile de binefacere sau religioase, precum și de alte state sau organizațiile internaționale, inclusiv organizațiile politice internaționale.

De asemenea, este interzisă finanțarea de către autoritățile publice finanțate de la bugetul public național, autoritățile/instituțiile publice la autogestiune, întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni, ai căror fondatori sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, întreprinderile de stat sau municipale sau alte persoane juridice finanțate de la bugetul public național sau care au capital de stat.

Raportarea financiară. Concurenții electorali au obligația de a prezenta la CEC/CECE în format electronic, prin intermediul modulului SSI „Control financiar”, în termen de trei zile de la deschiderea contului „Fond electoral” și, ulterior, săptămânal, un raport despre mijloacele bănești acumulate și cheltuielile efectuate în campania electorală. Raportul final se prezintă în termen de 3 zile după ziua votării (ziua de miercuri)¹³⁰.

La solicitarea CEC, rapoartele urmează a fi prezentate și pe suport de hârtie. Rapoartele se publică pe pagina oficială a CEC în timp de 48 de ore de la depunere.

Sanctiuni. Pentru încălcarea actelor normative în domeniul electoral, CEC/CECE poate aplica sau solicita aplicarea următoarelor sancțiuni de bază sau complementare:

¹²⁸ Informații privind condițiile de oferire a spațiului publicitar. [Difuzorii de publicitate](#) proprietari sau gestionari ai dispozitivelor de publicitate fixă sau mobilă.

¹²⁹ Informații privind condițiile de oferire a spațiului publicitar. [Furnizori de servicii media](#).

¹³⁰ Art. 58, alin. (3) din [Codul electoral](#).

- ✓ avertismentul;
- ✓ privarea de timpii de antenă gratuită și/sau contra plată pentru o perioadă de la 24 până la 48 de ore, care poate fi aplicată doar după ce a fost dată sancțiunea sub formă de avertisment;
- ✓ lipsirea de alocații de la bugetul de stat;
- ✓ sancțiunea contravențională care, conform Codului contravențional, ține de competența CEC;
- ✓ anularea înregistrării competitorilor electorali;
- ✓ solicitarea radierii din oficiu a partidelor politice.

6.3. Bugetul CEC pentru alegerile locale generale

La 2 decembrie 2022¹³¹, CEC a aprobat bugetul autorității pentru anul 2023 în valoare de 300,3 mil. de lei, dintre care 178,6 mil. de lei au fost planificate estimativ pentru alegerile locale generale. Ulterior, la 22 decembrie 2022¹³², Parlamentul a adoptat bugetul de stat pentru anul 2023, conform căruia bugetul alocat CEC a fost de 280,5 mil. de lei – cu 20 mil. de lei mai puțin decât a fost estimat și planificat de CEC.

După aprobarea bugetului de stat, pe pagina web a CEC nu a fost identificată altă informație privind modificarea bugetului aprobat de CEC la 2 decembrie sau privind executarea acestuia pe parcursul anului 2023. Prin urmare, nu a fost posibilă identificarea din surse deschise a cheltuielilor planificate de CEC pentru alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023. Inclusiv, nu este clar dacă cele 20 mil. de lei care au fost reduse de legislativ din totalul planificat de CEC vor fi din contul cheltuielilor pentru alegeri sau din alte cheltuieli ale autorității electorale.

În contextul celor expuse, recomandăm CEC să asigure publicarea pe pagina web a informației privind bugetul aprobat al instituției, inclusiv cheltuielile planificate pentru alegeri, precum și nivelul de executare a acestuia.

¹³¹ [Hotărârea](#) CEC nr. 799 din 2 decembrie 2023 cu privire la aprobarea bugetului Comisiei Electorale Centrale pentru anul 2023.

¹³² [Legea](#) nr. 359 din 22 decembrie 2022 a bugetului de stat pentru anul 2023.

VII. DISCURSUL DE URĂ ȘI INSTIGARE LA DISCRIMINARE

7.1. Cadrul legal de reglementare a discursului de ură

În anul 2022, Codul contravențional a fost completat prin adoptarea Legii nr. 73 privind modificarea unor acte normative¹³³, care a intrat în vigoare pe data de 20 aprilie 2022. Astfel, art. 52, alin. (3) Cod contravențional, cu modificările operate și intrate în vigoare pe data de 6 aprilie 2023, interzice utilizarea discursului de ură și/sau instigare la discriminare de către competitorii electorali, inclusiv prin intermediul materialelor electorale.

În aprilie 2023, Comisia Electorală Centrală a propus spre consultare publică proiectul de Regulament privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public. Pe data de 4 august 2023, regulamentul¹³⁴ a fost aprobat de Comisie și a intrat în vigoare pe data de 11 august 2023. Regulamentul interzice utilizarea imaginilor care conțin îndemn la ură națională, rasială sau religioasă, incitare la discriminare sau la violență publică, cele care propagă, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de intoleranță, precum și mesajele care conțin discriminare de orice tip în publicitatea politică sau electorală.

Pe data de 26 mai 2023, Consiliul Audiovizualului a aprobat metodologia de monitorizare a cazurilor de discurs care incită la ură în media audiovizuală¹³⁵. Aceasta va permite CA să monitorizeze manifestarea acestui tip de discurs în perioada electorală, dar și în afara acesteia.

7.2. Tendințele fenomenului discursului de ură

Conform Recomandării (2022)16¹³⁶ Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, discursul de ură reprezintă „toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit, cum ar fi „rasa”, culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală”.

În Republica Moldova, tendințele de utilizare a acestui tip de discurs rămân în continuare îngrijorătoare. Conform datelor monitorizărilor realizate de Asociația Promo-LEX, în perioada 2018–2022, fenomenul discursului de ură a avut o prezență constantă în spațiul public, în mass-media și, în special, în mediul online. Contextul politic și electoral a favorizat dinamica acestuia, iar tendințele de utilizare a discursului de ură confirmă acest lucru. În contextul alegerilor parlamentare anticipate din 2021¹³⁷, în medie, au fost identificate 3,9 cazuri pe zi de discurs de ură și instigare la discriminare, într-o ușoară descreștere față de alegerile prezidențiale din 2020¹³⁸, în contextul cărora au fost identificate în medie 4,9 cazuri noi pe zi, dar care au reprezentat o creștere de 2,3 ori mai mare față de anul 2019¹³⁹ (190 de cazuri – alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 și alegerile locale generale din 20 octombrie 2019).

¹³³ [Legea nr. 73](#) din 31.03.2022 privind modificarea unor acte normative.

¹³⁴ Comisia Electorală Centrală, [Regulament](#) privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public, 2023.

¹³⁵ Consiliul Audiovizualului, [Metodologia de monitorizare](#) a cazurilor de discurs care incită la ură în media audiovizuală.

¹³⁶ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, [Recomandarea \(2022\)16](#) privind discursul de ură.

¹³⁷ Asociația Promo-LEX, [Raport de monitorizare](#) „Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în cadrul campaniei electorale pentru alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 (perioada de monitorizare: 11.05.2021 – 25.07.2021)”.

¹³⁸ Asociația Promo-LEX, [Raport de monitorizare](#) „Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în cadrul campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale din 1/15 noiembrie 2020 (perioada de monitorizare: 01.09.2020 – 30.11.2020)”.

¹³⁹ Asociația Promo-LEX, Raport de monitorizare [2019/1](#) și [2019/2](#) „Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova” (perioade de monitorizare: 01.08.2019 – 30.11.2019 și 11.01.2019 – 11.04.2019).

7.3. Repere metodologice privind monitorizarea discursului de ură

În contextul tendințelor de utilizare a discursului de ură în perioadele electorale, precum și al prevederilor noi privind agitația electorală, monitorizarea fenomenului discursului de ură în cadrul alegerilor locale generale este necesară pentru a analiza și a evalua gradul de utilizare a discursului de ură și instigare la discriminare și sancționarea acestuia.

Monitorizarea va fi realizată în perioada 05.09.2023 – 05.12.2023, în baza metodologiei elaborate de Asociația Promo-LEX, care include atât analiza calitativă, cât și cantitativă a cazurilor de discurs de ură și instigare la discriminare identificate în spațiul public, în mass-media și în mediul online, reacția autorităților la cazurile de discurs de ură și acțiunile întreprinse pentru prevenirea și combaterea acestuia.

Metodologia conține un chestionar de monitorizare, care permite colectarea unor categorii de date necesare pentru măsurarea și analiza fenomenului discursului de ură, precum: autorii, grupurile afectate, criteriile care au stat la baza discursului de ură, amploarea cazurilor etc.

Grupul-țintă al monitorizării: Competitorii electorali și persoane active care pot influența opinia alegătorilor, inclusiv, dar fără a se limita la politicieni, funcționari publici din cadrul APL și APC, reprezentanții cultelor religioase, mass-media locală și națională și media online.

Competitorii electorali vor fi incluși în lista surselor de monitorizat în conformitate cu datele publicate de Comisia Electorală Centrală și cele privind gradul de notorietate al acestora. Personalitățile politice și religioase vor fi selectate pe baza studiilor și sondajelor sociologice privind încrederea publicului, dar și în funcție de prezența mediatică a acestora. Sursele media vor fi selectate pe baza indicatorilor de audiență și a studiilor de măsurare a traficului pe internet, precum și a sondajelor realizate de companiile sociologice.

Abordarea teoretică și practică: Pentru analiza și interpretarea datelor va fi utilizată în continuare abordarea extinsă a conceptului „discurs de ură”, care include definițiile juridice din legislația națională și internațională, dar și concepte conexe, precum discurs sexist, homofob, rasist, incitare la violență, amenințare, susținerea ideologiilor bazate pe superioritatea unui grup, defăimarea și insulta publică bazate pe deprecierea sau denigrarea unui grup și promovarea publică a intoleranței. Pentru analiza și interpretarea cazurilor de instigare la discriminare va fi utilizată definiția juridică din legislația națională.

Datele monitorizării vor fi analizate și prezentate publicului, autorităților și competitorilor electorali în vederea sensibilizării și prevenirii utilizării discursului de ură, precum și sancționării acestui tip de discurs conform prevederilor noi. În urma interpretării datelor, vor fi formulate constatări și recomandări pentru actorii vizați (autorități, competitorii electorali și mass-media) cu privire la îmbunătățirea mecanismului de prevenire și sancționare a discursului de ură și instigare la discriminare, conduita în campaniile electorale și reflectarea discursului de ură în media.

VIII. CAMPANIA PROMO-LEX DE INFORMARE, EDUCAȚIE ELECTORALĂ ȘI MOBILIZARE APOLITICĂ

În contextul alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023, Asociația Promo-LEX va desfășura o campanie de informare, educație electorală și mobilizare apolitică a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot.

Obiectivul general al campaniei este de a contribui la sporirea nivelului de participare a cetățenilor Republicii Moldova la alegerile locale generale din 2023 și promovarea unui vot informat și conștient. Grupul-țintă al campaniei sunt cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, în special, tinerii.

Campania se va desfășura în perioada septembrie – noiembrie 2023 și include următoarele activități:

Dezbateri electorale: Pentru a facilita o platformă de dezbateri dintre concurenții electorali și alegători, Promo-LEX va organiza 10-15 dezbateri electorale TV și publice, cu participarea candidaților la funcția de primar al municipiului Chișinău, precum și din alte localități. În acest sens, Promo-LEX va colabora cu Postul de Televiziune PRO TV Chișinău, Agenția de Presă Info-Prim Neo, Publicația online independentă NewsMaker, Asociația Obștească „Centrul de Investigații Jurnalistice”, Asociația Obștească „Primăria Mea” și Portalul Privesc.eu.

Spoturi video: Pentru promovarea votului conștient și mobilizarea apolitică a alegătorilor, vor fi create și promovate la TV și în rețelele de socializare două spoturi video.

Granturi pentru organizații neguvernamentale și media: Asociația Promo-LEX a oferit trei granturi pentru proiecte de promovare a participării la vot a cetățenilor Republicii Moldova în cadrul alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023¹⁴⁰. Beneficiarii granturilor sunt „Interact Media” SRL (portalul AGORA), AO „Sud-Est Media” (portalul Moldova.org) și AO Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, cu un buget total în valoare de 59.433.00 de dolari SUA.

¹⁴⁰ [Câștigătorii Concursului](#) de granturi „Alegeri locale generale 2023” dau start implementării proiectelor de promovare a participării la vot.

RECOMANDĂRI

Curții Constituționale

1. Pronunțarea Hotărârii de către Curtea Constituțională în baza Sesizării nr. 197a/2023 până la data de 6 septembrie 2023, când va începe perioada de desemnare a candidaților la alegerile locale generale din 5 noiembrie 2023.

Parlamentului Republicii Moldova

2. Modificarea definiției „perioadei electorale” de la art. 1 Cod electoral prin înlocuirea textului „între ziua adoptării actului” cu textul „între ziua intrării în vigoare a actului”.
3. Examinarea oportunității modificării legislației electorale, prin prisma recomandării din Avizul Comisiei de la Veneția, astfel încât toate partidele, blocurile și candidații independenți care nu sunt reprezentați în organul care urmează să fie ales sau un organ superior să confirme sprijinul minim în aceleași condiții sau în condiții similare.
4. Examinarea posibilității ca în contextul anunțării publice a potențialului candidat înainte de desemnarea oficială, să fie interzisă promovarea politică nominală a acestuia.

Comisiei Electorale Centrale:

5. Publicarea pe pagina web a informației privind bugetul aprobat al instituției, inclusiv cheltuielile exacte planificate pentru alegeri, precum și nivelul de executare a acestuia.
6. Publicarea tuturor sesizărilor depuse la Comisia Electorală Centrală în contextul organizării și desfășurării alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023 atât la secțiunea „Documentele de intrare”, cât și în compartimentul dedicat alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023.
7. Ca alternativă recomandării adresate Parlamentului cu privire la revizuirea noțiunii de „perioadă electorală”, recomandăm CEC să respecte legislația și să aprobe actul cu privire la stabilirea datei scrutinului pornind de la definiția în vigoare a „perioadei electorale”.

Agenției Servicii Publice

8. Publicarea pe pagina web a instituției, în compartiment distinct, a datelor din Registrul de stat al populației cu privire la numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale (de nivelurile I și II) care sunt transmise Comisiei Electorale Centrale în vederea stabilirii numărului mandatelor de consilieri.

ABREVIERI

alin. – alineatul

APL – administrația publică locală

art. – articolul

BESV – birou electoral al secției de votare

BOP – Barometrul Opiniei Publice

IPP – Institutul de Politici Publice

CC – Partidul Politic Partidul Acțiunii Comune – Congresul Civic

CEC – Comisia Electorală Centrală

CECE – Consiliul electoral al circumscripției electorale de nivelul al II-lea

CICDE – Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral

CNESP – Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică

CUB – Partidul Politic Coaliția pentru Unitate și Bunăstare

lit. – litera

LOC – Partidul Politic Liga Orașelor și Comunelor

MAN – Partidul Politic Mișcarea Alternativa Națională

MO – Misiune de observare

MRM – Partidul Politic Mișcarea Respect Moldova

MPSN – Mișcarea Profesioniștilor „Speranța-Надежда”

mun. – municipiu

nr. – număr

OSCE/ODIHR – Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

OTL – observator pe termen lung

OTS – observator pe termen scurt

PACE – Partidul Politic Partidul Acasă Construim Europa

PAS – Partidul Politic Partidul Acțiune și Solidaritate

PCRM – Partidul Comuniștilor din Republica Moldova

pct. – punctul

PDCM – Partidul Politic Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei

PSDE – Partidul Social Democrat European

PL – Partidul Liberal

PLDM – Partidul Liberal Democrat din Moldova

POM – Partidul Politic Partidul Oamenilor Muncii

PP – partid politic

PPDA – Partidul Politic Democrația Acasă

PPPDA – Partidul Politic Platforma Demnitate și Adevăr

PPPO – Partidul Politic Puterea Oamenilor

PPȘ – Partidul Politic „Șor” (declarat neconstituțional)

PR – Partid Politic Partidul Renaștere

PS – Partidul Politic Partidul Schimbării

PSRM – Partidul Politic Partidul Socialiștilor din Republica Moldova

RFE – Registrul funcționarilor electorali

SV – secție de votare

UAT – unitate administrativ-teritorială

UE – Uniunea Europeană

USAID – Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională

ANEXE

Anexa nr. 1. Numărul de localități afectate de modificarea numărului de consilieri

	Nr. de localități
municipiul Chișinău	7
municipiul Bălți	0
raionul Anenii Noi	7
raionul Basarabeasca	2
raionul Briceni	6
raionul Cahul	8
raionul Cantemir	8
raionul Călărași	9
raionul Căușeni	10
raionul Cimișlia	4
raionul Criuleni	12
raionul Dondușeni	8
raionul Drochia	9
raionul Dubăsari	4
raionul Edineț	8
raionul Fălești	9
raionul Florești	10
raionul Glodeni	10
raionul Hâncești	17
raionul Ialoveni	9
raionul Leova	5
raionul Nisporeni	2
raionul Ocnița	6
raionul Orhei	9
raionul Rezina	4
raionul Râșcani	10
raionul Sângerei	10
raionul Soroca	6
raionul Strășeni	5
raionul Șoldănești	5
raionul Ștefan Vodă	4
raionul Taraclia	0
raionul Telenești	3
raionul Ungheni	6
UTAG	1
TOTAL	233

Anexa nr. 2. Actele normative ale CEC consultate în cadrul dezbaterilor publice

Nr.	Act normativ	Data de publicare pe pagina CEC	Data transmiterii opiniei de către Promo-LEX	Eveniment
1.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale”	15 martie 2023	Nr. 47 din 27 martie 2023	30 martie 2023
2.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul de stat al alegătorilor”	15 martie 2023	Nr. 47 din 27 martie 2023	
3.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura de validare și atribuire a mandatelor de primar și de consilier”	21 martie 2023	Nr. 56 din 4 aprilie 2023	4 aprilie 2023
4.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea consiliului electoral de circumscripție în perioada electorală”	4 aprilie 2023	Nr. 107 din 18 aprilie 2023	19 aprilie 2023
5.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind particularitățile de desemnare și înregistrare a candidaților la alegerile locale”	6 aprilie 2023	Nr. 109 din 20 aprilie 2023	3 mai 2023
6.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a mesajelor de interes public”	6 aprilie 2023	Nr. 110 din 25 aprilie 2023	27 aprilie 2023
7.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media din Republica Moldova”	2 mai 2023	Nr. 117 din 9 mai 2023	12 mai 2023
8.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea sondajelor de opinie și a exit-pollurilor în perioada electorală”	5 mai 2023	Nr. 117 din 9 mai 2023	
9.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la statutul și activitatea persoanelor de încredere ale concurentului electoral”	22 mai 2023	Nr. 138 din 6 iunie 2023	7 iunie 2023
10.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la statutul și activitatea reprezentantului concurentului electoral”	22 mai 2023	Nr. 138 din 6 iunie 2023	
11.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Instrucțiunii cu privire la procedura de vot cu urna mobilă”	8 iunie 2023	Nr. 148 din 19 iunie 2023	21 iunie 2023
12.	Proiectul de hotărâre „Pentru aprobarea Regulamentului privind particularitățile votării pe parcursul a două zile”	14 iunie 2023	Nr. 149 din 19 iunie 2023	