

# **Metode alternative de exprimare a votului: Lecții învățate pentru Republica Moldova din experiența României și Estoniei**



Editat de: Iulian GROZA

Autori: Victor GUZUN  
Mihai MOGÂLDEA  
Septimius PÂRVU

Februarie, 2021





**Note de limitare a responsabilității:**

*Această publicație a fost elaborat în cadrul proiectului „Metode alternative de vot” implementat de Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE), în parteneriat cu Laboratorul de Inițiative pentru Dezvoltare (LID Moldova) și Expert-Forum (EFOR România) cu susținerea oferită de Fundația Konrad Adenauer (KAS) în Republica Moldova. Opiniile reflectate în raport aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția KAS.*

**Publicat de:**

**Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)**

Str. București 90, of. 20, Chișinău

MD-2001, Republica Moldova

T: + 373.22.788 989, E: [info@ipre.md](mailto:info@ipre.md) W: [www.ipre.md](http://www.ipre.md)

## CUPRINS:

|                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>REZUMAT EXECUTIV .....</b>                                                                                          | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCERE .....</b>                                                                                               | <b>6</b>  |
| <b>I. ASPECTE-CHEIE LEGATE DE ORGANIZAREA PROCESULUI ELECTORAL ÎN STRĂINĂTATE.....</b>                                 | <b>8</b>  |
| 1.1. CADRUL LEGISLATIV.....                                                                                            | 8         |
| 1.2. REPERELE ORGANIZĂRII ȘI DESFĂȘURĂRII ULTIMELOR SCRUTINE ELECTORALE ÎN AFARA REPUBLICII MOLDOVA (2014 – 2020)..... | 9         |
| 1.2.1. PREROGATIVELE INSTITUȚIILOR DE RESORT.....                                                                      | 9         |
| 1.2.2. NUMĂRUL ȘI AMPLASAREA SECȚIILOR DE VOTARE .....                                                                 | 10        |
| 1.2.3. PROCEDURA DE ÎNREGISTRARE PREALABILĂ .....                                                                      | 11        |
| 1.2.4. RATA DE PARTICIPARE LA VOT.....                                                                                 | 12        |
| 1.3. PROVOCĂRI ȘI SOLUȚII PENTRU FACILITAREA PROCESULUI DE VOT ÎN DIASPORĂ .....                                       | 12        |
| <b>2. VOTUL PRIN INTERNET ÎN ESTONIA.....</b>                                                                          | <b>15</b> |
| INTRODUCERE .....                                                                                                      | 15        |
| 2.1. ELEMENTELE PRINCIPALE ALE ECOSISTEMULUI DE GUVERNARE ELECTRONICĂ ÎN ESTONIA.....                                  | 16        |
| 2.2. DEZVOLTARE ISTORICĂ ȘI ASPECTE JURIDICE PRIVIND VOTUL ELECTRONIC.....                                             | 18        |
| 2.3. ORGANIZAREA VOTULUI PRIN INTERNET. CONSIDERAȚII GENERALE .....                                                    | 19        |
| 2.4. ORGANIZAREA VOTĂRII ONLINE DE CĂTRE AUTORITATEA ELECTORALĂ.....                                                   | 21        |
| 2.5. PROCEDURA DE VOT PRIN INTERNET DIN PERSPECTIVA CETĂȚEANULUI.....                                                  | 21        |
| 2.6. NUMĂRAREA VOTURILOR ONLINE.....                                                                                   | 22        |
| 2.7. ASPECTE DE SECURITATE ȘI AUDIT .....                                                                              | 22        |
| 2.8. CONSOLIDAREA ÎNCREDERII ALEGĂTORILOR ÎN VOTUL ELECTRONIC .....                                                    | 23        |
| 2.9. LECȚII ÎNVĂȚATE PENTRU CREȘTEREA ÎNCREDERII ÎN SISTEMUL DE VOT ELECTRONIC ÎN ESTONIA .....                        | 24        |
| 2.10. ASPECTE CONEXE PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA VOTUL PRIN INTERNET .....                                             | 25        |
| CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU REPUBLICA MOLDOVA .....                                                                | 26        |
| <b>3. EXPERIENȚA VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ ÎN ROMÂNIA .....</b>                                                       | <b>29</b> |
| CONTEXTUL INTRODUCERII VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ.....                                                                 | 29        |
| 3.1. INSTITUȚIILE IMPLICATE ÎN ORGANIZAREA VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ.....                                             | 30        |
| 3.2. PROCEDURILE DE VOTARE.....                                                                                        | 32        |
| 3.3. PRINCIPIILE VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ ȘI IMPLEMENTAREA LOR ÎN ROMÂNIA.....                                       | 35        |
| 3.3.1. MIZA VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ.....                                                                            | 35        |
| 3.3.2. SIGURANȚA VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ .....                                                                      | 36        |
| 3.3.3. CAMPANII DE INFORMARE EFICIENTE .....                                                                           | 39        |
| 3.3.4. PREGĂTIREA LOGISTICĂ ȘI A FUNCȚIONARILOR ELECTORALI. ....                                                       | 39        |
| 3.3.5. STABILIREA REGULILOR PENTRU VOTUL PRIN CORESPONDENȚĂ .....                                                      | 40        |
| CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PENTRU REPUBLICA MOLDOVA .....                                                                | 41        |
| <b>4. SINTEZA CONCLUZIILOR ȘI RECOMANDĂRILOR.....</b>                                                                  | <b>44</b> |
| <b>ABREVIERI .....</b>                                                                                                 | <b>46</b> |



## REZUMAT EXECUTIV

Identificarea soluțiilor pentru asigurarea condițiilor optime de exercitare a votului pentru toți cetățenii, inclusiv cei din diasporă este imperativă, mai ales în condițiile actuale ale Republicii Moldova. Datele statistice oficiale arată că numărul cetățenilor cu reședință obișnuită în Republica Moldova a scăzut în ultimii șase ani cu circa 220 mii de persoane, de la 2,86 mln. la 2,64 mln. de locuitori. Acest lucru indică o creștere accelerată a numărului de emigranți din Republica Moldova, care depășește actualmente cifra de 1 mln. de cetățeni sau peste 30% din populația cu reședință obișnuită. Datorită acestor schimbări, ponderea votanților aflați în afara țării a crescut constant în ultimii ani, fiind reflectată în creșterea ratei de participare la vot din ultimii șase ani de peste 3,5 ori.

Problemele-cheie conexe procesului de organizare și desfășurare a ultimelor alegeri parlamentare și prezidențiale necesită a fi soluționate prin conjugarea eforturilor decidenților politici, autorităților guvernamentale și reprezentanților societății civile și a centrelor de cercetare. Abordarea acestor probleme nu poate fi amânată, dat fiind impactul negativ al acestora asupra subminării procesului electoral și lezării dreptului la vot pentru unii cetățeni ai Republicii Moldova. Sub acest aspect, manifestarea voinței politice pentru facilitarea procesului de vot este imperativă pentru consolidarea standardelor democrației electorale în țara noastră.

Modul în care autoritățile și legiuitorii acționează pentru a remedia problemele identificate poate încuraja sau descuraja participarea cetățenilor la procesul de vot. Spre exemplu, decizia autorităților de a mări constant numărul secțiilor de votare de la un scrutin la altul, în ultimii șase ani, a reușit să motiveze mai mulți cetățeni moldoveni să-și exercite dreptul la vot, în special datorită costurilor mai reduse aferente participării la vot. În același timp, suplimentarea cabinelor de vot în cadrul unor secții de votare în turul II al alegerilor prezidențiale din noiembrie 2020 a fluidizat fluxul de votanți și a permis mai multor persoane să-și exprime opțiunea electorală. Respectiv, există un potențial semnificativ de lărgire a bazinului de votanți, dacă sunt întreprinse măsuri și soluții pentru facilitarea procesului de vot, precum (1) mărirea perioadei de votare de la o zi la două zile consecutive, (2) creșterea plafonului maxim de buletine per secție de votare de la 5000 la 10 000, (3) excluderea mecanismului de înregistrare prealabilă prin cerere scrisă, semnată în grup și (4) introducerea formulei de calcul privind desemnarea numărului și amplasării secțiilor de votare în prevederile Codului Electoral.

Adițional, autoritățile electorale și decidenții politici urmează să examineze posibilitatea introducerii metodelor alternative de vot. Acest demers trebuie analizat în contextul asigurării condițiilor optime de exercitare a votului pentru toți cetățenii Republicii Moldova, indiferent de numărul și locul aflării acestora. În acest context, experiența recentă a Estoniei și României poate servi drept un exemplu relevant pentru Republica Moldova, iar bunele practici preluate din activitatea instituțiilor responsabile de gestionarea votului alternativ la Tallinn sau București pot fi asimilate și replicate de către autoritățile de la Chișinău.

Printre condițiile necesare pentru introducerea votului alternativ în Republica Moldova, ar fi: (1) inițierea unui proces larg de consultări și dezbateri, cu participarea tuturor actorilor relevanți din societate, (2) amendarea cadrului legal electoral care să ofere posibilitatea organizării modalităților alternative de vot, (3) promovarea utilizării tuturor soluțiilor de guvernare electronică existente, (4) introducerea programelor de educație digitală, (5) asigurarea independenței și integrității instituțiilor care gestionează procesul de implementare a electronic sau prin corespondență și (6) informarea eficientă a alegătorilor, pentru a nu permite anularea votului din eroare sau intenționat.

## INTRODUCERE

Ultimele alegeri parlamentare și prezidențiale din Republica Moldova au readus în prim-plan dezbaterile privind oportunitatea introducerii metodelor alternative de exprimare a votului. Miza acestor dezbateri este una dublă. Pe de o parte, punctul de reper al organizării oricărui scrutin electoral este asigurarea dreptului la vot și a condițiilor optime pentru exercitarea acestui drept constituțional de către cetățenii Republicii Moldova. Respectiv, este imperativă facilitarea procesului de vot, indiferent de locul aflării votanților. Pe de altă parte, obiectivul urmărit este de a găsi cele mai oportune și eficiente instrumente de răspuns la provocările curente cu care se confruntă procesele electorale din țara noastră, pentru atingerea priorităților indicate mai sus.

Pornind de la aceste aspecte, subiectul implementării metodelor alternative de exprimare a votului atrage după sine un interes sporit în rândul diferitor actori din societate. În mod prioritar, partidele politice, implicate în competiția electorală, sunt direct vizate de acest subiect, fapt ce le impulsionează să-l abordeze cu vigilență și să-și construiască o poziție publică cu privire la metodele alternative de exprimare a votului. Această poziție se conturează deseori în funcție de dinamica votului popular și calculele electorale ale fiecărei formațiuni politice, dar și a presiunii publice, solicitărilor și recomandărilor venite din partea societății civile, centrelor de cercetare, grupurilor de inițiativă și cetățenilor Republicii Moldova.

Data fiind periodicitatea de patru ani a scrutinelor parlamentare și prezidențiale și a intervalului de aproximativ doi ani între desfășurarea ordinară a acestora, aceste solicitări și recomandări sunt vociferate în contextul perioadelor electorale: fie înainte sau după desfășurarea alegerilor propriu-zise. Astfel, subiectul metodelor alternative de exprimare a votului apare pe agenda publică în contextul pre- sau post-electoral, în funcție de rigorile de organizare a procesului de vot de către autoritățile competente, dar și a ratei de participare la urne.

Perioada post-electorală după alegerile prezidențiale din noiembrie 2020 oferă un context prielnic pentru a examina principalele constatări legate de organizarea ultimului scrutin prezidențial și a potențialelor modificări în legislația electorală, menite să îmbunătățească practicile electorale din țara noastră. Pe această dimensiune se înscriu și dezbaterile privind utilitatea implementării metodelor alternative de vot în Republica Moldova. Acest dialog și exercițiu de reflecție trebuie să fie transparent și inclusiv, cu implicarea tuturor grupurilor de interese din societate, atât din sectorul guvernamental, cât și neguvernamental.

Acest studiu își propune să contribuie la dezbaterile curente privind introducerea metodelor alternative de exprimare a votului, lansate la sfârșitul anului trecut pe platforma Parlamentului Republicii Moldova. Prin intermediul acestui studiu, ne propunem să analizăm oportunitățile și provocările caracteristice aduse de implementare votului prin internet și a votului prin corespondență, pornind de la cazurile specifice ale Estoniei și, respectiv, al României. Scopul propus este să examinăm în ce măsură experiența Estoniei și României pe dimensiunea votului alternativ ar putea servi drept o soluție eficientă pentru depășirea unor probleme-cheie cu care se confruntă procesul electoral din Republica Moldova.

Obiectivele principale ale studiului sunt axate pe (1) dezvoltarea în rândul cititorilor a unei înțelegeri mai ample și detaliate cu privire la cadrul instituțional și mecanismele de funcționare aferente votului prin internet și votului prin corespondență și (2) elaborarea unui set de concluzii și recomandări, menite să evidențieze modul în care ar trebui să fie mediate provocările și valorificate oportunitățile conexe implementării votului alternativ.

Prezentul studiu a fost elaborat de Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE), în parteneriat cu Laboratorul de Inițiative pentru Dezvoltare (LID Moldova) și Expert-Forum (România) cu susținerea oferită de Fundația Konrad Adenauer în Republica Moldova.

Metodologia utilizată a cuprins analiza calitativă a cadrului instituțional, legislativ și a documentelor de politici cu privire la procesele electorale din Republica Moldova, Estonia și România. Principalele constatări și recomandări ale acestui studiu au fost supuse un exercițiu de consultări interne și externe, cu participarea instituțiilor publice de resort și a reprezentanților societății civile și centrelor de cercetare. Proiectul studiului a fost discutat în cadrul reuniunii de validare din 17 Februarie 2021, cu participarea reprezentanților autorităților publice și actorilor non-guvernamentali.



## I. ASPECTE-CHEIE LEGATE DE ORGANIZAREA PROCESULUI ELECTORAL ÎN STRĂINĂTATE

Asigurarea condițiilor optime de exercitare a votului pentru toți cetățenii moldoveni din diasporă este imperativă, mai ales în condițiile actuale ale Republicii Moldova. Datele statistice oficiale arată că numărul cetățenilor cu reședință obișnuită în Republica Moldova a scăzut în ultimii șase ani cu circa 220 mii de persoane, de la 2,86 mln. la 2,64 mln. de locuitori<sup>1</sup>. Acest lucru indică o creștere accelerată a numărului de emigranți din Republica Moldova, care depășește actualmente cifra de 1 mln. de locuitori sau peste 30% din populația cu reședință obișnuită. Datorită acestor schimbări, ponderea votanților aflați în afara țării a crescut constant în ultimii ani, fiind reflectată în creșterea ratei de participare la vot din ultimii șase ani de peste 3,5 ori<sup>2</sup>.

Organizarea scrutinelor electorale în diasporă comportă un caracter distinct față de organizarea alegerilor în interiorul țării. Principalele diferențe țin de normele legislative, instituțiile implicate în coordonarea procesului de vot, criteriile utilizate la desemnarea numărului și amplasarea secțiilor de votare, cât și dialogul cu autoritățile țărilor unde urmează a fi deschise secțiile de votare. Aceste aspecte au rol semnificativ asupra bunei desfășurări a procesului de vot în afara țării, fiind în măsură să influențeze rata de participare la urne a cetățenilor moldoveni aflați peste hotarele țării, dar și gradul de reprezentativitate și incluziune al votului popular.

### 1.1. Cadrul legislativ

Codul Electoral al Republicii Moldova, cât și Regulamentele aprobate de către CEC, includ câteva prevederi cu privire la constituirea și funcționarea secțiilor de votare și a birourilor electorale din străinătate. Acestea se referă, în special, la următoarele particularități:

- a) **Constituirea secțiilor de votare.** Conform legislației electorale, secțiile de votare se constituie pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, dar și alte localități, cu acordul autorităților competente ale țărilor respective. Constituirea secțiilor de votare se stabilește de Comisia Electorală Centrală (CEC), cu avizul prealabil al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE)<sup>3</sup>. Avizul MAEIE se referă strict la acordul țării gazdă privind deschiderea secțiilor de votare, cât și asigurarea condițiilor logistice pentru deschiderea secțiilor de votare<sup>4</sup>.
- b) **Numărul și amplasarea secțiilor de votare.** Quantumul și geografia secțiilor de votare se stabilește în prezent în baza a trei criterii: (1) numărul de alegători care au participat la scrutinul anterior, organizat în circumscripția națională, (2) înregistrarea prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova, aflați în străinătate și (3) informațiile obținute de către MAEIE de la autoritățile competente ale țărilor de reședință a cetățenilor Republicii Moldova privind numărul și locul aflării acestora<sup>5</sup>.
- c) **Numărul maxim de buletine de vot per secție de votare.** Plafonul de buletine de vot repartizat pentru fiecare secție de votare este stabilit în urma informațiilor acumulate de către CEC și conform datelor prezentate de către MAEIE, dar nu poate fi mai mare de 5000 de buletine de vot per fiecare secție de votare<sup>6</sup>.
- d) **Procedura de înregistrare prealabilă.** Înregistrarea prealabilă se realizează prin completarea unui formular on-line sau prin cerere scrisă, individuală sau în grup, depusă la

<sup>1</sup> Numărul populației cu reședință obișnuită în Republica Moldova pe sexe și grupe de vârstă la 1 ianuarie 2020, <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6695>, accesat la 7 decembrie 2020.

<sup>2</sup> Pentru mai multe detalii, vezi secțiunea 1.2.4. Rata de participare la vot.

<sup>3</sup> Art. 31 al Codului Electoral, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Codul%20electoral%20art\\_%20113%20din%20legea%20de%20modificare%20\(1\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Codul%20electoral%20art_%20113%20din%20legea%20de%20modificare%20(1).pdf), accesat la 7 decembrie 2020.

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Idem

CEC sau la misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova. Alegătorii se pot înregistra prealabil pe tot parcursul anului, cu excepția ultimelor 45 de zile înainte de data scrutinului<sup>7</sup>.

- e) **Procesul de vot.** Votarea se desfășoară într-o singură zi, între orele 07.00 și 21.00, ora locală a țărilor pe teritoriul cărora au fost deschise secții de votare. Biroul electoral al secției de votare poate decide prelungirea cu cel mult 2 ore al termenului votării pentru a permite alegătorilor care așteaptă să voteze să-și exercite dreptul la vot<sup>8</sup>. Actele în baza cărora se permite participarea la vot în afara teritoriului Republicii Moldova sunt pașaportul cetățeanului Republicii Moldova, inclusiv cu termenul de valabilitate expirat, buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova și livretul de marinar<sup>9</sup>.

## 1.2. Reperele organizării și desfășurării ultimelor scrutine electorale în afara Republicii Moldova (2014 – 2020)

Datorită numărului mare al cetățenilor moldoveni aflați peste hotarele țării, aflat într-o creștere accelerată după anul 2014, miza votului acestora în stabilirea rezultatelor finale

al alegerilor a devenit, treptat, importantă și, pe alocuri, decisivă, pentru stabilirea configurației conducerii politice de la Chișinău. Sub acest aspect, cadrul legislativ și instituțional pentru organizarea scrutinelor naționale peste hotarele Republicii Moldova a cunoscut mai multe modificări pe parcursul anilor. Votul în favoarea sau împotriva acestor modificări a reprezentat, în mare măsură, obiectul unor calcule electorale ale partidelor politice din Parlament. Cert este că ponderea voturilor venite din diasporă a reușit să atragă o atenție sporită în rândul instituțiilor de resort și actorilor politici, facilitând de-a lungul ultimelor ani îmbunătățirea practicilor de organizare a scrutinelor electorale.

Pentru a înțelege mai bine această dinamică, vom analiza câteva repere legate de organizarea și desfășurarea procesului de votare în afara Republicii Moldova: prerogativele instituțiilor de resort, numărul și amplasarea secțiilor de votare, procedura de înregistrare prealabilă și rata de participare la urne.

### 1.2.1. Prerogativele instituțiilor de resort

Pe parcursul ultimelor șase ani, coordonarea procesului de organizare și deschidere a secțiilor de votare s-a aflat sub controlul a trei instituții: CEC, MAEIE și Guvernul Republicii Moldova. Stabilirea prerogativelor fiecărei instituții în cadrul acestui proces a fost realizată în conformitate cu prevederile art. 31 (3) al Codului Electoral, care a cunoscut mai multe modificări. În primă etapă (2014 – 2019), organizarea secțiilor de votare se stabilea de către CEC, la propunerea Guvernului, în colaborare cu MAEIE și cu alte autorități ale administrației publice centrale<sup>10</sup>. Ulterior, în urma unor modificări operate asupra Codului Electoral în vara anului 2019, CEC a preluat atribuțiile decizionale privind deschiderea secțiilor de votare, cu avizul consultativ al MAEIE, limitat la proceduri de ordin tehnic.

Schimbările operate asupra art. 31 (3) al Codului Electoral au reușit să minimizeze influența factorului politic asupra numărului și amplasării secțiilor de votare din afara Republicii Moldova, prin excluderea Guvernului din rândul instituțiilor implicate în procesul dat. Mai mult decât atât, extinderea prerogativelor CEC pe această dimensiune a permis organelor electorale să utilizeze

<sup>7</sup> Regulamentul privind înregistrarea prealabilă, [https://a.cec.md/storage/old\\_site\\_files/files/files/Legi/tabel\\_regulamente/Regulament\(1\).pdf](https://a.cec.md/storage/old_site_files/files/files/Legi/tabel_regulamente/Regulament(1).pdf), accesat la 7 decembrie 2020.

<sup>8</sup> Regulamentul cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotarele țării, [https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul\\_votarea\\_peste%20hotarele%20%C8%9B%C4%83rii%20\(2\).pdf](https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Regulamentul_votarea_peste%20hotarele%20%C8%9B%C4%83rii%20(2).pdf), accesat la 7 decembrie 2020.

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> [http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373459&fbclid=IwAR06EV3KrWzES6-rsV3Jmpic\\_bZrBbFrF8RFMIvww3SxSbiUP65IJOpSiRc](http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373459&fbclid=IwAR06EV3KrWzES6-rsV3Jmpic_bZrBbFrF8RFMIvww3SxSbiUP65IJOpSiRc), accesat la 8 decembrie 2020.

expertiza și suportul factologic de care dispun pentru elaborarea proiectelor de hotărâre pentru deschiderea secțiilor de votare în contextul alegerilor prezidențiale din noiembrie 2020.

### 1.2.2. Numărul și amplasarea secțiilor de votare

Pe parcursul anilor 2014 – 2020, numărul secțiilor de votare deschise peste hotarele Republicii Moldova a cunoscut o creștere constantă. La alegerile parlamentare din 2014 au fost deschise 95 de secții de votare, la cele prezidențiale din 2016 – 100 de secții, iar la alegerile parlamentare din 2019 și prezidențiale din 2020 – 125 și, respectiv, 139 de secții de votare<sup>11</sup> (fig.1).

| Țara                       | Alegerile parlamentare 2014 | Alegerile prezidențiale 2016 | Alegerile parlamentare 2019 | Alegeri prezidențiale 2020 |
|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Italia                     | 25                          | 25                           | 29                          | 30                         |
| Federația Rusă             | 5                           | 8                            | 11                          | 17                         |
| România                    | 11                          | 11                           | 12                          | 13                         |
| Statele Unite ale Americii | 6                           | 7                            | 12                          | 12                         |
| Franța                     | 4                           | 6                            | 7                           | 8                          |
| Marea Britanie             | 3                           | 2                            | 4                           | 7                          |
| Germania                   | 2                           | 2                            | 2                           | 6                          |
| Portugalia                 | 4                           | 5                            | 4                           | 5                          |
| Turcia                     | 2                           | 2                            | 3                           | 3                          |
| Ucraina                    | 3                           | 2                            | 2                           | 3                          |
| Irlanda                    | 1                           | 1                            | 1                           | 2                          |

Fig. 1. Evoluția numărului secțiilor de votare deschise peste hotarele țării în zece state din Europa și America de Nord.<sup>12</sup>

Quantumul secțiilor de votare și geografia acestora a fost deseori contestată de către reprezentanții societății civile, observatorii electorali și chiar membrii Comisiei Electorale Centrale<sup>13</sup>. Principalele critici aduse la adresa autorităților țineau de politizarea Hotărârilor adoptate de către Guvern și lipsa unei argumentări justificate a Hotărârilor, fundamentată factologic prin prezentarea formulei de calcul și datelor statistice utilizate în suportul acestora. Mai mult decât atât, lipsa transparenței în procesul decizional și utilizarea discreționară a informațiilor prezentate de către MAEIE și CEC a afectat credibilitatea Hotărârilor adoptate de către Guvern în perioada anilor 2014 – 2019. Spre exemplu, Hotărârea nr. 30 a Guvernului din 18 ianuarie 2019<sup>14</sup>, în baza căreia s-a decis deschiderea a 125 de secții de votare pentru

<sup>11</sup> Votarea peste hotarele Republicii Moldova, [http://alegeri.md/w/Votarea\\_peste\\_hotarele\\_Republicii\\_Moldova](http://alegeri.md/w/Votarea_peste_hotarele_Republicii_Moldova), accesat la 8 decembrie 2020.

<sup>12</sup> Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală, <https://www.a.cec.md/index.php/ro/comunicate-de-presa-2781.html>, accesat la 08.12.2020.

<sup>13</sup> Opinie separată expusă în conformitate cu art. 18 alin (3) din Codul electoral și pct. 25 lit. f din Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112962&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112962&lang=ro), accesată la 9 decembrie 2020.

<sup>14</sup> Hotărârea nr. 30 din 18 ianuarie 2019, [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr31\\_1\\_2.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr31_1_2.pdf), accesată la 9 decembrie 2020.

alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, nu a inclus analiza datelor pertinente și nici ponderea atribuită celor trei criterii din legislația electorală, utilizate la determinarea numărului și amplasării secțiilor de votare din afara Republicii Moldova.

Această situație s-a schimbat odată cu operarea modificărilor asupra art. 31 (3) a Codului Electoral. Pentru Hotărârea nr. 4300 a CEC privind constituirea secțiilor de votare în străinătate pentru alegerile președintelui Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020<sup>15</sup>, CEC a utilizat o formulă de calcul propusă de către Promo-Lex și preluată de către ADEPT<sup>16</sup>. Conform acesteia, fiecare dintre cele trei criterii menționate în art. 31 (3) a Codului Electoral are o valoare sau o pondere egală în stabilirea numărului și amplasării secțiilor de votare. În rezultat, Hotărârea CEC-ului a fost raportată la niște calcule transparente și obiective, adoptate la recomandarea organizațiilor societății civile din domeniul electoral.

### 1.2.3. Procedura de înregistrare prealabilă

Înregistrarea prealabilă a alegătorilor pentru alegerile parlamentare și prezidențiale a fost lansată pentru prima dată în anul 2010 și, treptat, a devenit un instrument popular în rândul votanților moldoveni de peste hotarele țării. Dacă în anul 2010 numărul de alegători înregistrați prealabil a fost de doar 2400, atunci în 2020, numărul acestora a crescut până la aproape de 60 000 (fig. 2).

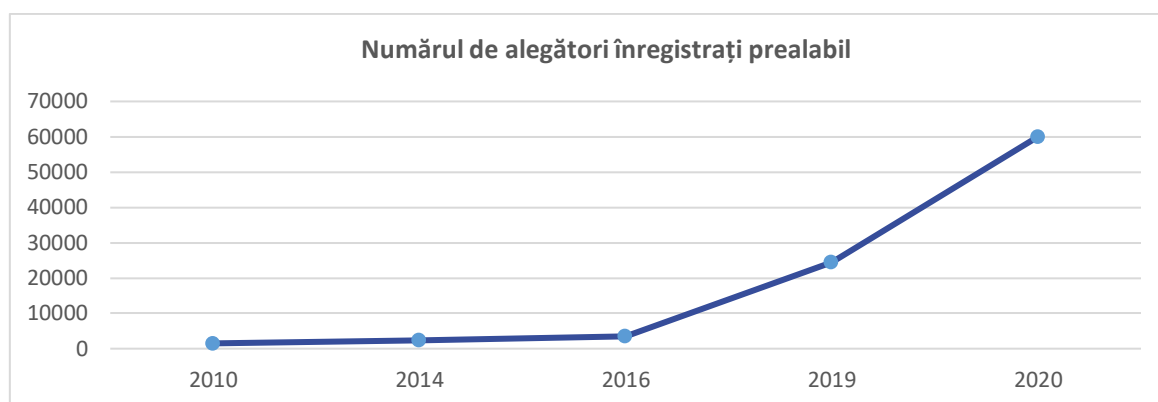


Fig. 2. Numărul de alegători înregistrați prealabil pentru scrutinele electorale în perioada 2010 – 2020<sup>17</sup>.

Această creștere vertiginoasă a fost influențată de mai mulți factori. În primul rând, păstrarea înregistrărilor prealabile anterioare pentru ultimele alegeri prezidențiale a permis creșterea plafonului stabilit în februarie 2019. În al doilea rând, un rol important l-a avut prelungirea perioadei de înregistrare prealabilă și popularizarea acestei proceduri în rândul asociațiilor diasporale și grupurilor de cetățeni moldoveni aflați peste hotare. Nu în ultimă instanță, ponderea echitabilă și relevantă atribuită criteriului de înregistrare prealabilă în ecuația deschiderii secțiilor de votare în afara Republicii Moldova a reușit să impulsioneze evoluția recentă a acestor cifre.

Un aspect interesant legat de procedura de înregistrare prealabilă ține de reședința potențialilor votanți. Spre exemplu, pentru alegerile prezidențiale din toamna anului trecut, au fost procesate circa 380 de înregistrări prealabile provenite din state unde nu au fost deschise secții de votare. O parte dintre acestea au fost înregistrate în Australia, America de Sud sau Africa, acolo unde autoritățile electorale nu au deschis niciodată secții de votare. Totuși, aceste date demonstrează

<sup>15</sup> [https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-constituirea-sectiilor-de-votare-in-strainatate-pentru-2751\\_97799.html](https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-constituirea-sectiilor-de-votare-in-strainatate-pentru-2751_97799.html), accesat la 9 decembrie 2020.

<sup>16</sup> Notă Analitică privind locațiile și numărul estimativ al secțiilor de votare din străinătate, ce urmează a fi deschise la alegerile prezidențiale 2020, <http://alegeri.md/images/4/44/Nota-2-sectii-votare-strainatate-2020.pdf>, accesat la 9 decembrie 2020.

<sup>17</sup> Datele sunt furnizate de către Comisia Electorală Centrală, <https://www.a.cec.md/index.php/ro/comunicate-de-presa-2781.html>, accesat la 09.12.2020.

o intenție clară de a vota în rândul persoanelor aflate la sute sau chiar mii de kilometri față de cea mai apropiată secție de votare. Mai mult decât atât, cel puțin 57 000 de cetățeni moldoveni care s-au înregistrat prin intermediul formularului on-line, utilizează platformele on-line și ar putea să-și exercite dreptul la vot prin intermediul metodelor alternative, precum votul prin internet sau votul prin corespondență.

#### 1.2.4. Rata de participare la vot

Participarea la urne a votanților moldoveni de peste hotarele țării a crescut de peste 3,5 ori în ultimii șase ani. Totuși, se atestă diferențe considerabile în rata de participare la urne, în funcție de tipologia scrutinului – parlamentar sau prezidențial. La alegerile parlamentare din 2014, au participat circa 73 000 de alegători, iar la cele din 2019 – 76 583 de votanți, fiind atestată o prezență la vot de aproximativ 57% și, respectiv, 50%, la nivel național<sup>18</sup>. Prin comparație, în turul II al alegerilor prezidențiale din 2016, în diasporă au participat la urne peste 138 000 de votanți, iar în 2020 numărul acestora a depășit cifra de 263 000 de alegători<sup>19</sup>.

Creșterea ratei de participare la urne în diasporă a fost influențată de mai mulți factori. Un rol major l-a jucat accelerarea procesului de emigrare din Republica Moldova și migrația circulară către țările Uniunii Europene (UE), mai ales în contextul liberalizării regimului de vize cu Uniunea Europeană în anul 2014. Un alt factor care a contribuit la această evoluție a fost promovarea mai activă a candidaților și programelor electorale în rândul cetățenilor moldoveni stabiliți în diasporă. Creșterea numărului secțiilor de votare cu 44% pe parcursul perioadei 2014 – 2020 și majorarea numărului de secții în comunitățile diasporale din nordul Italiei, Franța, Germania sau Marea Britanie, la fel a impulsionat majorarea ratei de participare. Nu în ultimul rând, evoluțiile de ordin politic din Republica Moldova capacitatea de mobilizare a electoratului de către candidații înscriși în cursa electorală pentru alegerile prezidențiale – Maia Sandu și Igor Dodon – a contribuit decisiv la stabilirea decalajului dintre alegerile parlamentare și cele prezidențiale.

### 1.3. Provocări și soluții pentru facilitarea procesului de vot în diasporă

Pe lângă progresul și îmbunătățirile înregistrate pe dimensiunea perfecționării legislației și practicilor electorale, procesul de organizare și desfășurare al alegerilor în diasporă rămâne afectat de o serie de provocări. Acestea sunt legate de normele legislative în vigoare, capacitățile instituționale limitate pentru gestionarea procesului de organizare a alegerilor în diasporă, cât și lipsa voinței politice în rândul coalițiilor de guvernare de a răspunde eficient la provocările existente:

**a) Epuizarea buletinelor de vot în cadrul secțiilor de votare.** Pe parcursul turului II al scrutinului prezidențial din 2016 și 2020, s-a consemnat epuizarea buletinelor de vot în 23 de secții de votare: 15 în anul 2016 și 8 în anul 2020<sup>20</sup>. Chiar dacă plafonul maxim de buletine de vot alocat per secție a fost modificat de la 3000 la alegerile din 2016 la 5000 pentru cele din 2020, a persistat în continuare problema epuizării acestora înaintea închiderii secțiilor de votare.

Acest fapt a lezat dreptul la vot pentru câteva mii de cetățeni moldoveni aflați peste hotarele Republicii Moldova. Ca urmare a problemelor înregistrate în cadrul turului II al scrutinului prezidențial din 2016, au fost depuse circa 1400 de sesizări și contestații la birourile electorale din diasporă și au fost colectate circa 2500 de semnături pentru sprijinirea unor petiții colective de protest.

<sup>18</sup> Alegerile parlamentare din 2019 în Republica Moldova,

[http://alegeri.md/w/Alegerile\\_parlamentare\\_din\\_2019\\_%C3%AEn\\_Republica\\_Moldova](http://alegeri.md/w/Alegerile_parlamentare_din_2019_%C3%AEn_Republica_Moldova), accesat la 11 Decembrie 2020.

<sup>19</sup> Alegerile prezidențiale din 2020 în Republica Moldova,

[http://alegeri.md/w/Alegerile\\_preziden%C8%9Biale\\_din\\_2020\\_%C3%AEn\\_Republica\\_Moldova](http://alegeri.md/w/Alegerile_preziden%C8%9Biale_din_2020_%C3%AEn_Republica_Moldova), accesat la 11 Decembrie 2020.

<sup>20</sup> Promo-Lex, Raport final al Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020, 2021, p.99, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/02/Raport-Final\\_MO-Promo-LEX\\_2020.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/02/Raport-Final_MO-Promo-LEX_2020.pdf).



**b) Numărul limitat al secțiilor de votare deschise peste hotarele Republicii Moldova.** La ultimele alegeri prezidențiale din toamna anului 2020, s-au format cozi lungi de așteptare la secțiile de votare în mai multe orașe din vestul Europei, precum Londra, Roma sau Frankfurt. Acoperirea cu un număr limitat de secții a regiunilor unde se află comunități importante de moldoveni este influențată și de ponderea redusă a funcționarilor electorali din rândul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare, ce pot fi încadrați în gestionarea desfășurării procesului de vot. Din cauza numărului restrâns al secțiilor de votare și a distanțelor mari ce necesită a fi parcurse în cazul țărilor mai mari (de ex. Canada), votanții sunt obligați să-și asume costurile financiare și de timp aferente exercitării dreptului la vot.

**c) Integritatea și corectitudinea procedurii de înregistrare prealabilă.** Deși s-a dovedit un instrument util și pe deplin necesar pentru mecanismul de stabilirea a numărului și amplasării secțiilor de votare, imaginea și randamentul procedurii de înregistrare prealabilă a avut de suferit în urma unor acuzații privind cererile în format scris depuse din numele unor preținși votanți, care ar fi trebuit să se afle în ziua votului pentru alegerile prezidențiale din 2020 pe teritoriul Federației Ruse. Mai exact, peste 2400 de solicitări scrise au fost depuse la organele electorale. Ulterior, mai multe reportaje jurnalistice<sup>21</sup> au prezentat mai multe cazuri de colectare organizată (în grup) a semnăturilor pentru înregistrarea prealabilă, la inițiativa diferitor lideri locali afiliați politic.

**d) Perioada de desfășurare a alegerilor pe parcursul unei zile.** Aglomerațiile formate la mai multe secții de votare atât în 2016, cât și în 2020, cât și resursele limitate de fluidizare a fluxului de votanți, readuce în discuție problema extinderii perioadei de vot de la o zi la două zile în diasporă și alocarea resurselor bugetare necesare pentru acest proces. O asemenea inițiativă<sup>22</sup> a fost propusă în Parlament în luna mai a anului trecut, dar nu a fost avizată pozitiv de către Guvern<sup>23</sup>, inclusiv din considerente politice.

Modul în care autoritățile și legiuitorii acționează pentru a anihila problemele identificate poate încuraja sau descuraja participarea cetățenilor la procesul de vot. Spre exemplu, decizia autorităților de a mări constant numărul secțiilor de votare de la un scrutin la altul, în ultimii șase ani, a reușit să motiveze mai mulți cetățeni moldoveni să-și exercite dreptul la vot, în special datorită costurilor mai reduse aferente participării la vot. În același timp, suplimentarea cabinelor de vot în cadrul unor secții de votare în turul II al alegerilor prezidențiale din noiembrie 2020 a fluidizat fluxul de votanți și a permis mai multor persoane să-și exprime opțiunea electorală. Respectiv, există un potențial semnificativ de lărgire a bazinului de votanți, dacă sunt întreprinse măsuri și soluții pentru facilitarea procesului de vot:

- a) Mărirea perioadei de votare de la o zi la două zile consecutive,** cu asigurarea condițiilor optime pentru securitatea buletinelor de vot pe parcursul nopții și operarea unui flux cât mai mare de votanți.
- b) Creșterea plafonului maxim de buletine per secție de votare de 5000 la 10 000,** pentru desfășurarea procesului de vot pe parcursul a două zile. Această modificare ar oferi mai multe marjă de manevră CEC-ului pentru suplimentarea numărului de buletine între cele două tururi de scrutin (în cazul alegerilor prezidențiale), pentru secțiile unde s-au înregistrat aglomerații.
- c) Excluderea mecanismului de înregistrare prealabilă prin cerere scrisă, semnată în grup,** din Regulamentul privind înregistrarea prealabilă al CEC. Experiența scrutinului

<sup>21</sup> „Investigație. Video./Operațiunea „Votăm în Rusia”: alegători fictivi și activiști socialiști”, <https://tv8.md/2020/09/15/investigatie-video-operat%C3%A2iunea-vota%C3%86m-i%C3%82n-rusia-alega%C3%86tori-fictivi-s%C3%A2i-activis%C3%A2i-socialis%C3%A2i/>, accesat la 12 Decembrie 2020.

<sup>22</sup> <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5066/language/ro-RO/Default.aspx>, accesat la 13 Decembrie 2020.

<sup>23</sup> Idem

prezidențial din noiembrie 2020 demonstrează că procedura de colectare a semnăturilor poate fi ușor fraudată, fără ca organele electorale să poată interveni pentru a verifica autenticitatea acestora.

- d) **Introducerea formulei de calcul privind desemnarea numărului și amplasării secțiilor de votare** în art. 31 (3) al Codului Electoral, pentru a asigura mai multe claritate cu privire la ponderea fiecărui criteriu utilizat de către CEC pentru acest exercițiu.
- e) **Conjugarea eforturilor instituționale și asigurarea condițiilor legale și tehnice pentru introducerea votului alternativ**, prin organizarea de către organele electorale și Parlament a unui proces transparent și inclusiv de consultări publice, cu implicarea tuturor actorilor relevanți din sfera guvernamentală și non-guvernamentală.

## 2. VOTUL PRIN INTERNET ÎN ESTONIA

### Introducere

În 2005, Estonia a devenit primul stat din lume care a introdus posibilitatea votului prin internet în cadrul tuturor celor trei tipuri de alegeri organizate la nivel național: locale, parlamentare și europarlamentare. Din momentul lansării, au fost organizate 11 scrutine electorale, votul prin internet fiind utilizat ca una din metodele de vot alternativ, inclusiv la 4 alegeri locale (o dată la 4 ani), 4 alegeri parlamentare (o dată la 4 ani) și 3 alegeri în Parlamentul European (o dată la 5 ani). Numărul cetățenilor care au preferat votul prin internet metodelor tradiționale a fost în continuă creștere: de la 1.9% în cadrul alegerilor locale din 2005 la 46,7% la alegerile europarlamentare din 2019.<sup>24</sup>

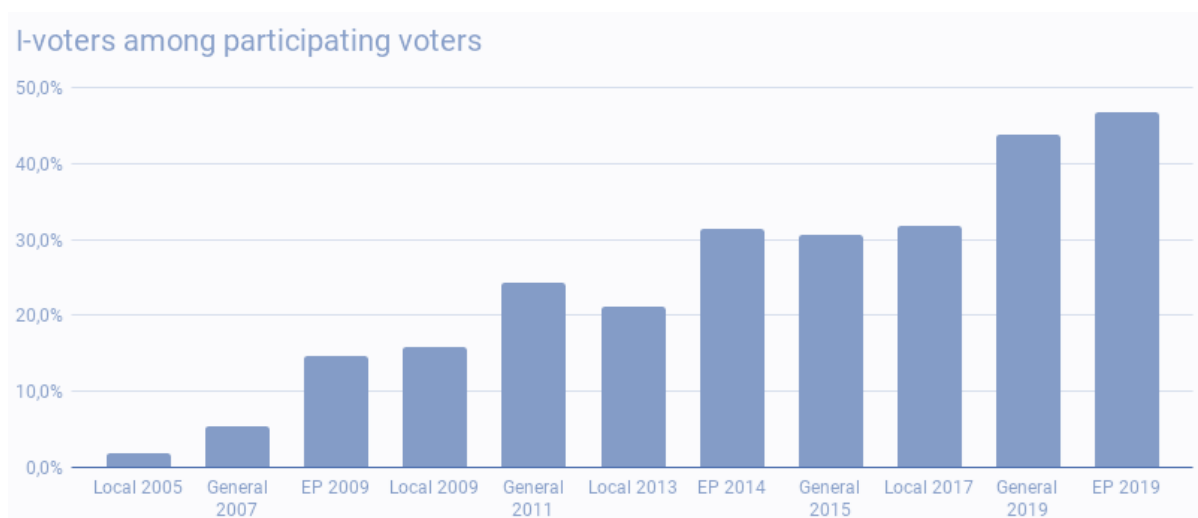


Fig. 3. Dinamica numărului votanților estonieni ce au utilizat sistemul de vot prin internet (2005 – 2019)

Dacă analizăm datele statistice cu referire la participarea la votul online, observăm că numărul votanților online a crescut permanent cu valori de aproximativ 4,3% la fiecare scrutin electoral, iar diferența dintre valorile alegerilor europarlamentare din 2014 și 2019 este de 14,4%, un record absolut. Aria geografică a votanților online a crescut și ea permanent, de la 51 de state din care cetățenii cu drept de vot au votat online în 2007, la 143 de state<sup>25</sup> la alegerile parlamentare din 2019. Astfel, votul prin internet devine treptat mijlocul preferat de sufragiu electoral în Estonia, surclasând celelalte metode de vot existente.

Este de menționat că Estonia are un sistem electoral complex și oferă o multitudine de opțiuni tehnice de vot precum:

- 1) **Votul prin poștă, în afara țării.** Cetățenii cu drept de vot expediază o cerere prealabilă unei misiuni diplomatice sau consulare a Estoniei nu mai târziu de 30 zile până la data alegerilor, iar misiunile diplomatice și consulare vor expedia prin poștă buletinele de vot către solicitanți. Plățile poștale aferente vor fi achitate de către solicitant.
- 2) **Votul în incinta misiunilor diplomatice și consulare** are loc pe parcursul a cel puțin două zile, în perioada de 15-10 zile până la ziua alegerilor.
- 3) **Votul preliminar** în centrele regionale ale Estoniei se organizează în centre comerciale sau alte locații similare (minim un centru de votare per regiune), pentru o perioadă de 4 zile consecutive.
- 4) **Votul prin internet**, valabil din orice colț al lumii unde există o conexiune la internet, organizat pentru o perioadă de 7 zile consecutive.

<sup>24</sup> Autoritatea Electorală Estoniană <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>

<sup>25</sup> Autoritatea Electorală Estoniană <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>



- 5) **Votul preliminar în toate secțiile de votare**, inclusiv pentru cetățenii care nu au reședința de bază în regiunea respectivă, organizat pentru o perioadă de 3 zile consecutive.
- 6) **Votul tradițional** în ziua alegerilor propriu-zise, organizate în toate secțiile de vot din Estonia.
- 7) **Votul la domiciliu** în ziua votării.

Per ansamblu, un cetățean cu drept de vot care locuiește pe teritoriul Estoniei are la dispoziție 8 zile în care își poate exercita votul, prin 5 opțiuni tehnice de vot. Un cetățean cu drept de vot, care locuiește în afara țării, are la dispoziție 3 opțiuni tehnice de vot, pe o durată de 9 zile, plus o extindere mai mare dacă preferă să voteze prin poștă.

| LOCAL GOVERNMENT COUNCIL ELECTIONS 2017              |              |              |              |                                                  |              |                                                  |                                                                                     |              |              |                   |
|------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------------|
| Th<br>05.10.                                         | Fr<br>06.10. | Sa<br>07.10. | Su<br>08.10. | Mo<br>09.10.                                     | Tu<br>10.10. | We<br>11.10.                                     | Th<br>12.10.                                                                        | Fr<br>13.10. | Sa<br>14.10. | Su<br>15.10.2017  |
| ADVANCE VOTING                                       |              |              |              |                                                  |              |                                                  |  |              |              | ELECTION DAY      |
| Advance voting<br>in county towns<br>12 a.m - 8 p.m. |              |              |              | Voting at<br>voting districts<br>12 a.m - 8 p.m. |              | Voting at<br>voting districts<br>9 a.m. - 8 p.m. |                                                                                     |              |              |                   |
| Online voting<br>9 a.m. - ...                        |              |              |              |                                                  |              |                                                  |                                                                                     |              |              | Voting<br>at home |
| ... - 6 p.m.                                         |              |              |              |                                                  |              |                                                  |                                                                                     |              |              |                   |

Fig. 4 (Principalele opțiuni de vot existente, cu excepția votului în misiunile diplomatice, exemplul alegerilor locale 2017).

## 2.1. Elementele principale ale ecosistemului de guvernare electronică în Estonia

Votul prin internet este doar unul din multiplele servicii de guvernare electronică, în Estonia fiind digitalizate 99% din toate serviciile publice<sup>26</sup>. La baza funcționalității acestor soluții este un sistem de elemente tehnologice, juridice și instituționale care facilitează dezvoltarea independentă și descentralizată a aplicațiilor de guvernare electronică de către instituțiile publice și private.

Principalele elemente ale acestui ecosistem sunt:

- a) **Identificarea digitală și posibilitatea aplicării semnăturii digitale.** Succesul Estoniei de a pune la dispoziție servicii publice online se bazează, în primul rând, pe utilizarea, la scară largă, a cardurilor electronice de identificare.
- b) **Cardurile de identitate (ID)** sunt obligatorii pentru toți cetățenii, au o valabilitate de 5 ani și sunt folosite atât pentru identificarea digitală, cât și pentru cea fizică, inclusiv pentru călătorii și identificare în majoritatea țărilor europene. Cardul estonian ID a fost introdus în 2002, este deținut de către 98% din cetățenii estonieni și utilizează certificate de criptare publică ECC 384<sup>27</sup>. Cu ajutorul unui cititor de carduri (integrat în multe calculatoare) și a unui computer conectat la internet, cetățenii pot utiliza două funcționalități de bază furnizate de cardul ID, ambele fiind esențiale pentru dezvoltarea e-guvernării, inclusiv a votului

<sup>26</sup> E-Estonia Briefing Centre <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>

<sup>27</sup> Estonian Information System Authority ID specialized website <https://www.id.ee>

online, adică autentificarea personală (PIN1 din 4 cifre) și semnătura digitală (PIN2 din cinci cifre).

- c) **Mobile-ID** reprezintă un card SIM integrat cu credențialele oferite de către cardul ID (prin decizia Departamentului Poliție și Grăniceri), inserat în smartphone și care utilizează același principiu de 2 coduri PIN. Smart ID este o modalitate de autentificare digitală care folosește o aplicație online gratuită și folosește 2 coduri de autentificare. În acest moment, votarea prin internet este posibilă cu primele 2 opțiuni: cardul ID și Mobile ID. La alegerile locale din 2021, va fi testată pentru prima dată și opțiunea de vot prin Smart ID. În Octombrie 2020, în Estonia existau peste 450 000 de utilizatori Smart ID și 230 000 de utilizatori Mobile ID.<sup>28</sup>

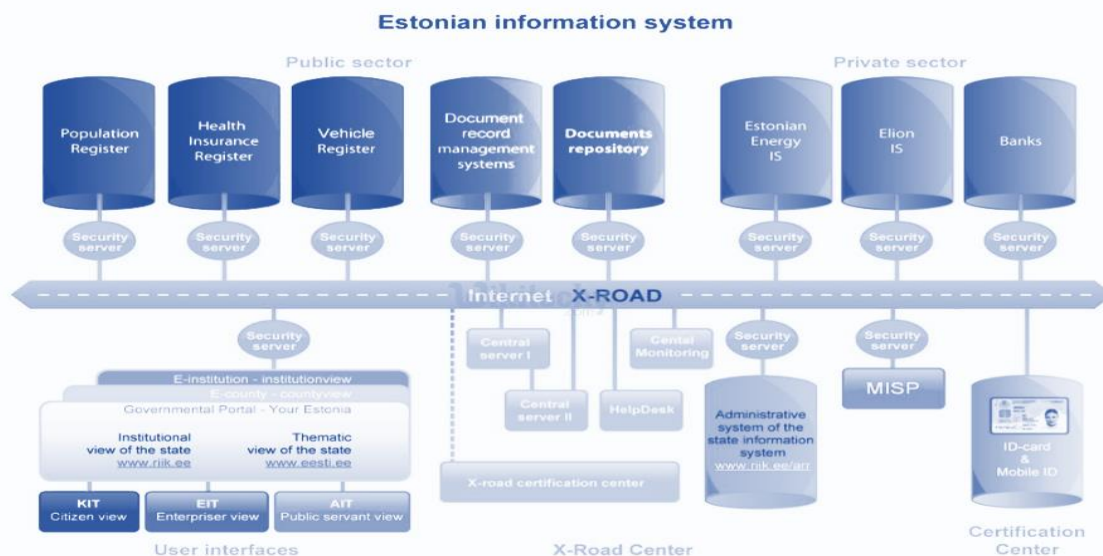


Fig. 5 (Cardul ID și cititorul de carduri)<sup>29</sup>

- d) **X-Road** reprezintă un sistem complex și securizat de schimb de date bazat pe internet, care permite multiplelor sisteme informaționale de stat și private să comunice și să facă schimb de date între ele. X-Road este o platformă de schimb eficient și rapid de date, dar, în același timp, nu are monopol asupra bazelor de date individuale care aparțin instituțiilor de stat sau private care se conectează la el. Sistemul este construit în așa mod ca fiecare instituție interconectată să poată partaja securizat datele cu alte entități înregistrate, în caz de necesitate. În cazul votului online, X-Road asigură schimbul securizat de date între diverse registre și instituții conexe procesului de organizare și desfășurare a alegerilor.

<sup>28</sup> Estonian Information System Authority <https://www.ria.ee/en/news/information-system-authority-will-adopt-smart-id-state-services.html>

<sup>29</sup> E-Estonia Briefing Centre <https://e-estonia.com/estonian-eid-card-entering-the-contactless-world/>

Fig. 5: (Sistemul X-Road)<sup>30</sup>

- e) **Adrese de e-mail guvernamentale.** Fiecărui cetățean sau rezident legal al Estoniei îi sunt oferite 2 adrese e-mail guvernamentale după formula [nume.prenume@eesti.ee](mailto:nume.prenume@eesti.ee) și [cod.numeric.personal@eesti.ee](mailto:cod.numeric.personal@eesti.ee). Aceste adrese servesc pentru toate conexiunile dintre cetățeni și autorități. În cazul votului online, certificatele de votare vor fi expediate de către Ministerul de Interne către cetățeni online, în formă criptată, prin intermediul uneia din aceste adrese guvernamentale.
- f) **Protecția datelor cu caracter personal și cadrul legal.** Ecosistemul estonian de guvernare electronică este strict reglementat, în scopul oferirii unui cadru legal sigur pentru securitatea și protecția datelor cu caracter personal, stocate în registrul populației sau în alte baze de date guvernamentale.<sup>31</sup> Împreună, aceste norme reglementează procesele prin care instituțiile, persoanele fizice și companiile pot solicita și primi acces la informațiile stocate în bazele de date guvernamentale și pot construi, astfel, noi servicii publice electronice, utilizând informațiile deja stocate în bazele de date ale statului. Principiul once-only<sup>32</sup> (o singură dată) stipulează că instituțiile de stat nu au dreptul de a solicita, în mod repetat, de la un cetățean, aceleași informații personale, dacă acestea sunt deja stocate în oricare dintre bazele de date conectate la X-Road. Folosirea acestui principiu evită posibilele erori care pot fi generate de raportarea datelor de către diverse instituții. Un alt principiu fundamental este faptul că fiecare cetățean este proprietarul datelor sale personale și are acces instantaneu la toate accesările datelor de către oricare persoană sau instituție, iar în cazul folosirii neautorizate a acestora este instituit un mecanism de control guvernamental.

## 2.2. Dezvoltare istorică și aspecte juridice privind votul electronic

Anul 2002 a marcat începutul fazei de configurare a sistemului de vot electronic în Estonia, întrucât principiul general de vot online a fost stipulat în legislația electorală (LGCEA, 2002)<sup>33</sup>. Acest fapt a permis autorităților electorale să demareze pregătirile proiectului, să găsească un furnizor pentru dezvoltarea tehnică a sistemului și să se pregătească pentru alegerile locale din 2005.

<sup>30</sup> Wikitechy, from Estonian Information System Authority <https://www.wikitechy.com/tutorials/oauth/oauth-vs-estonian-xroad>

<sup>31</sup> Monitorul Oficial Estonian <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/523012019001/consolide>

<sup>32</sup> Valentina Pop for Euobserver <https://euobserver.com/economic/127800>

<sup>33</sup> Monitorul Oficial Estonian <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510032014001/consolide>

Dezbaterile juridice pe această temă au fost reluate în 2005, pentru a extinde reglementările din lege (LGCEA, 2015). În această perioadă, în preajma alegerilor locale din 2005, în Camera Constituțională a Curții Supreme a Estoniei<sup>34</sup> au avut loc o serie de discuții și dezbateri despre constituționalitatea sistemului de vot electronic. Dezbaterile s-au axat, în mod special, pe analiza principiului egalității votului electronic. Întrebarea de bază era dacă abilitatea alegătorilor online de a-și schimba, repetat, opțiunea de vot electronic, le-ar oferi un avantaj neconstituțional alegătorilor care votează pe hârtie, de vreme ce ultimii pot face acest lucru o singură dată. Un alt aspect important ce a fost examinat în timpul procesului a fost garantarea libertății și secretului votului într-un mediu necontrolat, în cazul votului online. Dezbaterile constituționale din 2005 s-a soldat cu declararea votului online drept constituțional, poziție menținută până în prezent. Principiul „cabinei de vot virtual” (descrisă mai jos) a fost recunoscut drept garanție a libertății de exprimare a votului. De-a lungul anilor, au existat o serie de presupuneri sau plângeri din partea mai multor actori, inclusiv politici, privind uniformitatea procedurii de vot, asigurarea securității sistemului per ansamblu, posibilitatea compromiterii votului etc. Totodată, până în prezent, nu au fost depistate încălcări și niciun vot electronic nu a fost compromis. Pentru a lansa și testa caracteristicile tehnice ale sistemului, în ianuarie 2005, la Tallinn, a fost conceput un proiect-pilot. Astfel, în octombrie 2005 au avut loc primele alegeri locale la care a fost folosită și opțiunea votului online.

După alegerile parlamentare din 2011, legislativul a decis să specifice normele votului electronic în conformitate cu legea electorală, pentru a îmbunătăți legitimitatea și transparența votului electronic. Până atunci, procedurile de vot electronic vizau doar reglementări legislative succinte. Parlamentul a instituit un grup special de lucru care a detaliat procedurile votului online și a propus introducerea unei soluții pentru creșterea nivelului de transparență și responsabilitate în sistemul de vot electronic (controlul opțiunii votului după efectuarea procedurii de vot, prin intermediul unui cod QR).<sup>35</sup>

### 2.3. Organizarea votului prin internet. Considerații generale

Pentru organizarea votului prin internet<sup>36</sup>, în afară de elementele tehnice și legale specificate mai sus, este necesară pregătirea listei electorale, care este extrasă automat din Registrul Populației. Lista electorală este alcătuită în baza districtelor electorale și fiecare cetățean cu drept de vot este arondat districtului electoral în care își are viza de reședință. Lista candidaților este creată și ea în baza districtelor electorale. Ultimul element important este mecanismul de numărare separată a voturilor online și a celor în baza buletinelor de vot, pentru evitarea numărării repetate a acestor voturi.

Conform legislației estoniene, sistemul de vot electronic trebuie să corespundă următoarelor principii:

- 1) Voturile electronice pot fi exprimate pe parcursul a șapte zile, de la ziua 10 până la ziua 4 înainte de ziua alegerilor.
- 2) În perioada votului electronic, alegătorul poate vota electronic atât de des cât dorește, dar numai ultimul vot electronic va fi cuantificat.
- 3) Dacă un alegător care a votat deja electronic merge la secția de votare în timpul scrutinului anticipat și își exprimă votul folosind un buletin de vot pe suport de hârtie, votul electronic este anulat.

<sup>34</sup> Curtea Supremă de Justiție din Estonia <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-13-05>

<sup>35</sup> Jan Willemson, Sven Heiberg, Verifiable internet voting in Estonia, 2015.

[https://www.researchgate.net/publication/282924965\\_Verifiable\\_internet\\_voting\\_in\\_Estonia](https://www.researchgate.net/publication/282924965_Verifiable_internet_voting_in_Estonia)

<sup>36</sup> Estonian Election Committee <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/internet-voting-estonia>

- 4) Votul electronic respectă actele electorale, principiile și obiceiurile alegerilor generale. Votul trebuie să fie uniform și secret. Doar alegătorii eligibili pot vota, fiecare persoană poate acorda un singur vot iar secretul votului trebuie asigurat. Colectarea voturilor trebuie să fie sigură, fiabilă și verificabilă.
- 5) Utilizarea cărții de identitate a altei persoane (sau a Mobile ID) pentru votare și transferul codurilor PIN ale cardului către o altă persoană este interzisă.
- 6) În perioada votării paralele anticipate (7 zile), în cazul în care o persoană va vota online și cu un buletin de vot, ultimul va avea putere juridică și va anula votul online.
- 7) După expirarea perioadei votului online (7 zile), votarea electronică în ultimele 3 zile înainte de ziua votării nu mai este posibilă. Acest lucru este prevăzut în cazul în care survin atacuri cibernetice sau erori software, pentru ca autoritatea electorală să aibă la dispoziție suficient timp pentru redresarea situației sau chiar anularea parțială sau totală a voturilor electronice. În această situație ipotetică, e-votanții vor fi rugați să voteze repetat în secțiile de vot obișnuite.
- 8) Începând cu 2015, cetățenii au posibilitatea controlului validității, corectitudinii și integrității opțiunilor de vot, prin intermediul unui cod QR<sup>37</sup>, accesat de pe un dispozitiv extern (smartphone, tabletă). Sistemul detectează potențialele riscuri externe care ar putea schimba sau bloca un vot electronic. Opțiunea este valabilă din 2014 și este folosită de circa 4% din alegători.
- 9) Votarea electronică este organizată tehnologic după schema de 2 plicuri digitale, analogic cu modalitatea de vot prin poștă, în care un plic intern sigilat, cu opțiunea de vot, este inserat în un alt plic cu numele și semnătura votantului. O procedură similară are loc online, votantul criptând un plic digital și un număr generat digital, care conțin opțiunea sa de vot și semnând digital (cu ID sau Mobile-ID) plicul digital extern.

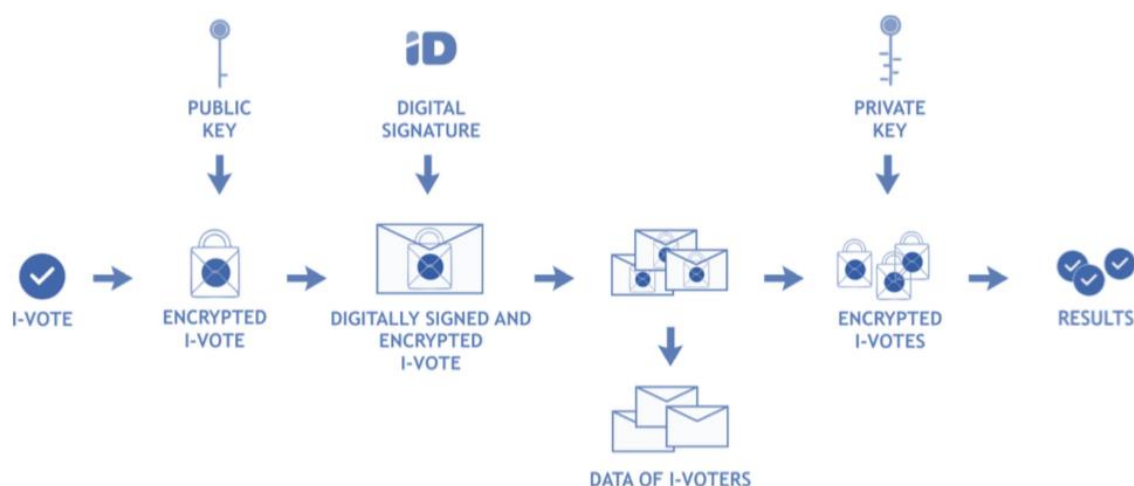


Fig. 6 Schema simplificată a procesului de votare prin internet<sup>38</sup>

<sup>37</sup> A QR code is a type of three-dimensional barcode, most of the time used to encode information (URL or contact details) and decoded with the help of a dedicated app on a mobile phone; [https://en.wikipedia.org/wiki/QR\\_code](https://en.wikipedia.org/wiki/QR_code)

<sup>38</sup> Estonian Election Committee <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/general-framework-electronic-voting>



## 2.4. Organizarea votării online de către Autoritatea Electorală

Votul online este organizat de Biroul Electoral din Estonia, în cooperare cu Autoritatea pentru Sisteme Informaționale. Schematic, procesul de organizare poate fi divizat în 4 etape:<sup>39</sup>

- 1) **Etapa de pregătire:** la această etapă se vor forma listele electorale, listele candidaților, lista birourilor de votare. Autoritățile electorale vor crea cheile de acces public și privat, separate pentru fiecare alegeri, aplicația de votare (pentru fiecare alegeri se va dezvolta o nouă versiune) și cea de verificare (sistemul QR), inclusiv toate instrucțiunile de utilizare și control.
- 2) **Votarea online propriu-zisă.** La această etapă va avea loc exercițiul de vot prin internet efectuat de către cetățenii cu drept de vot, pentru o perioadă de 7 zile consecutive, din orice locație cu o conexiune internet (procedura este descrisă în capitolul 4.2)
- 3) **Etapa de procesare a voturilor.** La această etapă va fi verificată integritatea și autenticitatea voturilor online, e-voturile fiind sortate, iar cele multiple anulate. În cazul voturilor paralele (dacă persoana a votat atât online, cât și la o secție de votare) se pregătesc listele voturilor care urmează a fi anulate. Urmează expedierea tuturor voturilor către procedura de numărare a voturilor. La această etapă, voturile încă rămân anonime, conform principiului de plic dublu.
- 4) **Procedura de numărare:** În cadrul procedurii de numărare, voturile anonime vor fi decriptate cu ajutorul cheilor private digitale, care sunt distribuite membrilor autorității electorale și funcționează doar împreună, concomitent. Voturile online sunt anunțate (după închiderea secțiilor de vot), tabulate și introduse în sistemul de numărare a tuturor voturilor al autorității electorale. Procedura este una publică, iar după soluționarea tuturor contestațiilor și a procedurii de audit a votului online, cheile private de decriptare sunt nimicite.

## 2.5. Procedura de vot prin internet din perspectiva cetățeanului

Cu circa 60 zile înainte de ziua anunțată a alegerilor, fiecare persoană cu drept de vot va primi un mesaj online din partea Ministerului de Interne (MI), prin intermediul e-mail-ului guvernamental (eliberat fiecărui cetățean), cu înștiințarea despre organizarea alegerilor, tipul alegerilor, dreptul de a vota, districtul electoral în care persoana va avea dreptul să voteze (datele sunt extrase automat din registrul populației). Nu mai târziu de 20 zile până la ziua alegerilor, persoanele cu drept de vot vor primi, prin e-mail, de la MI, un certificat de vot online care specifică dreptul de a vota, lista partidelor și a candidaților pentru districtul electoral la care persoana este arondată în baza reședinței înregistrate în registrul populației (obligatorie în Estonia).

În perioada organizării votului online (7 zile), Autoritatea Electorală face disponibilă aplicația online a votantului (AOV). Cetățenii cu drept de vot vor descărca pe calculatorul personal AOV de pe site-ul web al autorității. Aplicația este de dimensiuni mici și descărcarea ei va dura câteva secunde. Pentru comoditate, este atașat un scurt ghid de folosire a aplicației. Cu ajutorul uneia dintre modalitățile de identificare digitală (ID sau Mobile ID, în viitor și Smart ID), folosind PIN1 (4 cifre), votantul se autentifică în sistemul de vot online.

În regim automat, AOV contactează cu bazele de date necesare, prin intermediul X-Road, folosind protocoale de comunicare securizate, pentru a confirma statutul votantului: dacă are

<sup>39</sup> Estonian Election Committee <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/general-framework-electronic-voting>

drept de vot, în care district electoral și dacă e-votantul nu a votat online anterior. Dacă votantul nu are drept de vot, AOV va genera un mesaj de eroare.

Dacă persoana a votat în o secție de vot tradițională, AOV va genera un mesaj de eroare, votul cu un buletin având putere juridică prioritară. Dacă autentificarea este reușită, AOV va genera automat opțiunile de vot, inclusiv dacă persoana a votat online anterior - mai întâi lista partidelor care participă în calitate de concurenți electorali, apoi lista candidaților partidului, respectiv care candidează pe listele electorale în districtul respectiv. Votantul poate selecta opțiunea de a vota pentru lista integrală a partidului, pentru orice candidat al partidului din lista candidaților sau pentru un candidat independent.

Toate procedurile pe AOV au un design intuitiv, prin apăsarea butoanelor Următoarea sau Votează. După ce opțiunea de vot a fost selectată, AOV o va cripta împreună cu un număr aleatoriu generat de AOV, utilizând cheile publice de criptare (ale votantului). După această procedură automată (durează câteva secunde), votantul va semna digital cu ajutorul PIN2 (5 cifre) și procedura de vot va fi considerată drept finalizată. Autoritatea electorală va expedia votantului o confirmare a validității votului exprimat, notificându-l cu codul QR și codul aleatoriu utilizat în procesul de votare. Tehnologic, procedura de vot pare complicată, dar, în realitate, ea durează circa 40 secunde dacă votantul nu va studia suplimentar AOV sau listele electorale. În medie, conform studiilor, un vot online durează circa 2 minute.

## 2.6. Numărarea voturilor online

Voturile online sunt deschise, decriptate și numărate cu ajutorul cheilor de decriptare în spații offline, fără conexiuni la internet. Cheile de decriptare private sunt distribuite mai multor oficiali din cadrul autorității electorale și altor instituții care participă în organizarea procesului electoral. Listele candidaților și a districtelor electorale sunt încărcate în aplicația cheilor private (ACP), după care urmează încărcarea voturilor anonime și mixate opțional. Pentru a activa cheile private de decriptare, deținătorii acestora, prin introducerea simultană a codurilor, vor decripta voturile electronice. Voturile eligibile sunt distribuite către candidați și districte electorale, simultan fiind generat un raport care poate fi utilizat ulterior pentru a proba corectitudinea procesului de deschidere și decriptare a voturilor. La sfârșitul acestui proces, cheile de criptare sunt dezactivate, iar auditorii monitorizează întreg procesul, inclusiv prin utilizarea unei aplicații speciale de audit, ceea ce permite verificarea matematică minuțioasă a corectitudinii procesului de decriptare.

## 2.7. Aspecte de securitate și audit<sup>40</sup>

Procesele conexe votului electronic sunt verificabile la toate etapele, din punct de vedere matematic. Opțiunile de vot sunt păstrate pentru o perioadă de circa 30 zile (dacă toate contestațiile au fost analizate) sau după ce rezultatele oficiale ale alegerilor au fost anunțate oficial. Ulterior, cheile de acces privat sunt nimicite și, drept consecință, voturile criptate nu mai pot fi restabilite. Auditorii pot controla orice proces, de la oricare etapă în timpul pregătirii votului online, până la desfășurarea votului și dezactivarea cheilor de criptare.

**Secretul votului** este asigurat prin criptarea votului de către votant, utilizând un algoritm de criptare asimetric (votul criptat cu o cheie publică nu poate fi decriptat cu aceeași cheie). Totodată, codul numeric personalizat generat automat suplimentează aspectele de siguranță. În contrast, cheile private de decriptare (oficialii autorității electorale) nu pot fi utilizate decât în procedura finală de vot, iar în acest proces datele personale ale votanților sunt disociate de opțiunile de vot. Respectiv, nimeni nu va cunoaște opțiunea unui e-votant. Fiecare vot are atașat

<sup>40</sup> Estonian Election Committee <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/general-framework-electronic-voting>

timpul exact al votului, care nu poate fi detașat de opțiunea de vot. În cazul existenței unor bănuieli că cineva a votat în locul altei persoane, acesta poate fi un element probatoriu în plus.

**Corectitudinea votului** (o persoană – un vot) este asigurată prin mecanismele de autentificare personalizată cu unul din cele 2 instrumente cu elemente de autentificare personalizate și unice: ID sau Mobile ID.

**Independența votului** este asigurată prin posibilitatea votării multiple, în cazul în care o persoană a fost obligată de către cineva să voteze într-un anumit mod, doar ultimul vot fiind cel valabil. Anularea votului online este posibil prin votarea la o secție de vot obișnuită în ziua alegerilor sau prin una din cele 2 proceduri de vot preliminar disponibile.

## 2.8. Consolidarea încrederii alegătorilor în votul electronic

Fără echivoc, aspectul determinant în procesul de implementare a votului electronic în Estonia este consolidarea încrederii alegătorilor în buna funcționare a tuturor componentelor votului online. Acest deziderat este imposibil de realizat fără o cooperare foarte bună dintre autoritățile statului responsabile de organizarea procesului electoral și cele care asigură securitatea datelor, partenerii privați care dezvoltă soluțiile tehnice necesare organizării și întreaga societate. Elementele de încredere pot fi divizate în 3 categorii distinse, după cum urmează:

- 1) **Încrederea generală în procesele de e-guvernare și e-transformare.** Pentru ca votul electronic să devină realitate, este necesar să existe o societate deschisă și receptivă către utilizarea serviciilor de e-guvernare, atât din perspectiva utilizatorilor, cât și a celor ce dezvoltă aceste soluții. De o importanță majoră sunt elementele de liderism politic în promovarea e-guvernării, strategiile de implementare clare și realiste, parteneriatele public-private în dezvoltarea lor, asigurarea transparenței în procesele conexe dezvoltării soluțiilor de guvernare electronică și protecția datelor cu caracter personal, pe toate dimensiunile<sup>41</sup>.
- 2) **Disponibilitatea și încrederea în mecanismele, elementele și procesele de autentificare digitală.** Conform legii, utilizarea frauduloasă a unui card de identitate se pedepsește cu amendă. Prin urmare, încrederea în procesul de identificare și în autoritățile și serviciile conectate cu acesta sunt cruciale pentru orice sistem electronic, inclusiv în organizarea votului electronic. În Estonia, acest element a fost soluționat prin decizia revoluționară de a încorpora posibilitatea de semnătură digitală în documentul de bază obligatoriu pentru fiecare cetățean sau rezident – buletinul de identitate (mai cu seamă având în considerare că ID-ul estonian a fost introdus acum 2 decenii). Alternativ, libera concurență pe piață a dus la dezvoltarea metodelor alternative de autentificare. Acestea sunt mult mai ușor de utilizat, mai ieftine și, drept urmare, din ce în ce mai utilizate. Spre exemplu, pentru utilizarea ID, este necesar cardul în sine, un cititor de carduri și un calculator; pentru Mobile ID se plătește o taxă lunară (0,99 EUR); Smart ID este o aplicație gratuită, care lucrează de pe un smart-phone conectat la internet, fără plăți suplimentare pentru servicii telefonice sau roaming.
- 3) **Încrederea în principiile electorale și în autoritatea electorală națională.** Acesta este, probabil, cel mai important factor ce prevede măsurile și acțiunile pentru a garanta conformitatea și similitudinea cu principiile electorale tradiționale, precum și încrederea că organizatorii alegerilor sunt capabili să asigure aceste principii. În Estonia, procedura de vot electronic a fost adaptată regulilor schematice ale votului tradițional. Sistemul cu plic

<sup>41</sup> Kristjan Vassil, Mihkel Solvak, Priit Vinkel, Alexander H Trechsel, R Michael Alvarez. The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015



dublu, utilizat în multe sisteme de vot din întreaga lume, a fost implementat ca structură logică pentru votul electronic. Natura sa similară cu sistemul poștal permite alegătorului să se raporteze la sistemul electronic, ajutând la creșterea încrederii din perspectivă digitală.

## 2.9. Lecții învățate pentru creșterea încrederii în sistemul de vot electronic în Estonia

Alegerile prezidențiale recente au demonstrat, din nou, că Republica Moldova are nevoie de metode alternative de vot. Una din aceste metode este, cu siguranță, adoptarea votului online. Mii de oameni au parcurs distanțe mari, au așteptat, ore în șir, în cozi enorme, să voteze, și, chiar și așa, unii din ei nereușind să voteze, într-un final, pentru că buletinele de vot au fost epuizate. Cu toate acestea, discuțiile și dezbaterile publice pe tematica implementării votului online sunt sporadice, nu poartă un caracter sistemic, iar consistența dezbaterilor rămâne a fi una superficială. În majoritatea cazurilor, este invocată motivația credibilității sistemului de vot electronic. Din această perspectivă, următoarele lecții învățate de Estonia pot fi utilizate și aplicate și în Republica Moldova:

- a) **Validarea sistemului de vot electronic, procedurile de certificare și verificare, testarea și auditul** - toate aceste elemente trebuie luate în considerare în procesul de dezvoltare a sistemului de vot online. Verificabilitatea, în special verificarea individuală, în care alegătorul poate obține personal informații despre acceptarea corectă a votului său, ajută alegătorul să înțeleagă procedurile interioare ale sistemului de votare electronică.
- b) În majoritatea alegerilor cu posibilitatea de a vota electronic din Estonia, **autoritatea electorală a permis tuturor alegătorilor să testeze sistemul de vot electronic** înainte de perioada de votare, pentru a încuraja oamenii să vadă cum funcționează sistemul prin "alegeri demo", o replică a procedurii de vot online. Acest lucru i-a ajutat pe alegători să detecteze orice probleme pe care le-ar putea întâmpina, înainte de perioada reală de vot electronic.
- c) Sistemul de vot electronic din Estonia a fost dezvoltat având la bază principiul că **toate elementele, etapele și componentele sistemului trebuie să fie transparente** în scopuri de audit: toate procedurile sunt complet documentate, cu proceduri critice înregistrate, auditate, observate și înregistrate video pe măsură ce sunt dezvoltate și implementate. Fiecare ciclu electoral este supus unui audit, orice întrebare sau îngrijorare critică are un răspuns.
- d) **Codul-sursă<sup>42</sup> al sistemului de vot electronic trebuie să fie disponibil pentru audit public.** În Estonia, codul-sursă al soluției de vot electronic nu a fost disponibil până în 2013<sup>43</sup>, dar se putea accesa semnând un acord de asigurare a confidențialității cu autoritatea electorală. După dezbaterile legale din 2012, codul-sursă al tuturor serverelor centrale ale sistemului de vot, precum și softul-aplicație de verificare a votului, au fost puse la dispoziția tuturor, gratuit, pe internet.
- e) **Toate procedurile conexe alegerilor online trebuie să fie publice.** Observatorii au acces la ședințele tuturor comisiilor electorale și pot urmări toate activitățile electorale, inclusiv procedurile de vot, numărarea și calcularea rezultatelor. Același lucru a fost valabil și pentru votul pe internet. Toate documentele semnificative care descriu sistemul de vot electronic au fost puse la dispoziția publicului, inclusiv a observatorilor. Pentru a spori cunoștințele observatorilor despre sistemul de vot online, ei sunt invitați să ia parte la un curs de formare înainte de fiecare scrutin electoral. La aceste cursuri mai pot participa reprezentanții

<sup>42</sup> Digital Guide Ionos <https://www.ionos.com/digitalguide/websites/web-development/source-code-explained-definition-examples/>

<sup>43</sup> Estonian National News Agency <https://news.err.ee/107779/e-voting-source-code-made-public>

partidelor politice, auditorii și alte persoane interesate de sistemul de vot electronic. Observatorii sunt, de asemenea, invitați să participe la alegerile de testare, în timpul fazei de organizare ale fiecărui scrutin electoral.

- f) Este important ca **observatorii să participe o perioadă suficient de îndelungată**, pentru a permite o observație semnificativă și completă a tuturor aspectelor conexe procedurii de vot online. Dacă nu au fost respectate unele etape importante care pot influența corectitudinea rezultatelor finale, nu se pot face concluzii cu privire la integritatea sistemului. În special pentru observatorii străini, durata perioadei de observare pare a fi o provocare. Un control mai detaliat și formal al instalării soft-ului și raportarea cu privire la testarea sistemului de votare pe internet ar putea crește în continuare transparența și verificabilitatea procesului.
- g) **Numărul de votanți electronici a fost publicat în mod constant pe site-ul autorității electorale estoniene**<sup>44</sup>. Acest proces simplu a permis unei audiențe mai largi, precum și părților politice și mass-media, să urmărească câte persoane au votat electronic și să determine dacă numărul alegătorilor care oferă voturi electronice este rezonabil.
- h) Pentru a convinge alegătorii că voturile lor au fost înregistrate corect, votanților li s-a oferit opțiunea de a verifica dacă votul lor electronic a fost reflectat pe lista de votare în ziua alegerilor. Pe lângă verificarea în sine, o a doua opțiune pentru confirmarea unui vot electronic a fost posibilă în timpul perioadei de vot electronic. În cazul în care alegătorul a decis să înlocuiască votul electronic cu unul nou, acesta este notificat în aplicația de votare electronică despre votul înregistrat anterior.

## 2.10. Aspecte conexe participării cetățenilor la votul prin internet

**Votul electronic și păturile sociale.** Tehnologia are potențialul de a facilita participarea politică atât pentru cei care nu întâmpină obstacole substanțiale din punct de vedere financiar, cât și pentru cei mai puțin avantajați, care au acces la un număr limitat de resurse. Experiența Estoniei demonstrează că tehnologia nu trebuie privită ca o dificultate, dar ca pe un facilitator al participării politice, inclusiv prin participarea la votul online. Totodată, efectele și ratele mari de participare la votul online nu au ieșit în evidență imediat după adoptarea noilor tehnologii de votare. A fost nevoie de câțiva ani pentru ca societatea să înțeleagă beneficiile noii modalități de vot și pentru ca acest sistem să devină unul credibil. Unele grupuri sociale - tinerii, cetățenii din grupuri sociale mai privilegiate - au adoptat votul prin internet mai rapid decât, spre exemplu, persoanele în vârstă, cele din regiunile rurale sau din grupuri sociale cu venituri mai mici.

**Viteza cu care se votează online.** Întregul proces durează mai puțin de 3 minute și, cu cât votantul este mai în vârstă, cu atât mai puțin va dura procesul. Există câteva potențiale explicații pentru acest raport neașteptat dintre vârstă și votul electronic, inclusiv ideea că persoanele în vârstă sunt mai hotărâte cu referire la opțiunea votului lor în momentul accesării platformei decât cele tinere, care analizează lista candidaților mai minuțios înainte de aplicarea semnăturii digitale finale. În pofida unor argumente exacte, respectivul fenomen demonstrează că sistemul este proiectat suficient de bine pentru a nu pune piedici diferitelor grupe de vârstă care, în teorie, ar putea fi mai puțin versate în tehnologiile moderne. Având în vedere faptul că un alegător trebuie să alocă, în medie, 30 de minute<sup>45</sup> unui proces de votare tradițional, dus-întors, și mai puțin de 3 minute în cazul votului electronic, din confortul propriei case, votul electronic aduce

<sup>44</sup> Estonian Election Committee [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee)

<sup>45</sup> Kristjan Vassil, Mihkel Solvak, Priit Vinkel, Alexander H. Techsel, R. Michael Alvarez. The diffusion of internet voting, Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X1630096X>

o economie de timp de 10 ori mai mare comparativ cu cel tradițional. Confortul și viteza sunt, probabil, cele mai importante motive pentru care oamenii optează pentru votul electronic.

**Votul electronic și nivelul de educație a votantului.** Conform studiilor, cu cât nivelul de educație a unei persoane este mai mare, cu atât mai mult cresc șansele ca aceasta să fie un adept al votului electronic și, totodată, este cu atât mai puțin probabil ca ea să fi fost mobilizată să voteze electronic. Luând în considerare faptul că utilizarea e-votului nu este un scop în sine, ci o cale de a asigura o reprezentare mai bună și o facilitare a procesului de participare la vot, cel mai eficient mod de a obține acest lucru este sporirea alfabetizării electronice și nu promovarea strictă a participării la vot prin metoda e-votării. Popularizarea oricărui serviciu online, public sau privat, ar trebui să sporească, prin definiție, abilitatea de e-votare printre segmentele de populație care au avut tendința de a evita participarea online.

**Votul electronic prin prisma proximității votantului de secția de votare.** Cetățenii din proximitatea unei secții de votare au tendința de a opta pentru un buletin de vot pe suport de hârtie dacă procesul de vot durează până la 30 de minute. Dacă însă durată totală depășește 30 de minute, alegerea lor ar fi votul electronic. Conform unui studiu<sup>46</sup>, circa 10% din votanții online au declarat că nu ar fi votat deloc dacă nu exista această modalitate.

**Persistența unui votant online.** Datele arată că votarea prin internet este foarte persistentă, cu o cotă mare a votanților care rămân, în mod clar, fideli acestui mod de participare, comparativ cu ponderea celor care optează pentru votul pe hârtie. Odată votând electronic, o persoană va tinde să voteze astfel și la următoarele scrutine. Elementul crucial al oricărei obișnuințe, și anume comportamentul repetitiv, este clar prezent în votul electronic. Votanții online consecutivi au încredere în acest sistem mai mult decât e-votanții neconsecutivi sau acei care votează pe hârtie.

**Votul online și preferințele politice.** Nu există o dovadă clară a faptului că persoanele care votează online au preferințe politice clar evidențiate. Totodată, în mod tradițional, câteva partide politice estoniene (Partidul Reformei, Isamaa și Partidul Social Democrat) beneficiază de un număr mai mare de voturi online, fapt ce a constituit o dezbatere politică permanentă, care uneori se manifestă în discuții despre neîncrederea în sistemul de vot online. Spre exemplu, Partidul Centrist a exprimat neîncredere parțială în sistem până în 2018, când noul președinte al partidului a chemat membrii să aibă încredere în sistemul de vot online<sup>47</sup>, iar recent un ministru reprezentant al Partidului EKRE a propus ca identificarea online prin intermediul camerei video a calculatorului să fie introdusă în calitate de element suplimentar pentru identificarea exactă a votantului<sup>48</sup>, în pofida faptului că metodele de autentificare folosite în Estonia sunt foarte sigure. Pe de altă parte, partidele care de obicei sunt votate online în proporții mai mari explică acest fapt prin capacitatea și eforturile mai mari de mobilizare a votanților la modul general, în mod special a votanților tineri și a celor ce votează pentru prima dată, ei fiind foarte deschiși de a alege anume această modalitate de vot.

## Concluzii și recomandări pentru Republica Moldova

Votul prin internet în Estonia a fost introdus în 2005, fiind adoptat drept o alternativă de vot pentru cetățenii estonieni, de rând cu o serie de alte posibilități. Pe parcursul a 11 scrutine electorale locale, parlamentare și europarlamentare, rata votanților online, din numărul tuturor persoanelor care au participat la vot, a crescut de la 1,9% în 2005 la 46,7% în 2019, voturi exprimate din 143 state, la alegerile parlamentare din 2019. Votul prin internet corespunde

<sup>46</sup> Trechsel, A. H. and Vassil, K. (2011). Internet Voting in Estonia. A Comparative Analysis of Five Elections since 2005. Report to the Estonian National Electoral Committee.

<sup>47</sup> Estonian National News Agency <https://news.err.ee/836548/chair-centre-party-shouldn-t-oppose-online-voting>

<sup>48</sup> Estonian National News Agency <https://news.err.ee/1161488/it-minister-smartphone-camera-verification-would-cut-out-voter-fraud>

tuturor rigorilor legale naționale și internaționale, a trecut cu succes toate procesele decizionale și constituționale și, în toți cei 15 ani de funcționare, niciun vot online nu a fost compromis, în pofida multiplelor încercări deliberate sau teste de siguranță ale sistemului. Nu există probe că votanții online au preferințe politice distinse sau că sunt influențați politic, însă votanții online au tendința să voteze la majoritatea scrutinelor ulterioare.

Introducerea votului online comportă o serie de provocări de ordin politic, tehnologic, financiar și de schimbare a mentalității colective, dar experiența Estoniei demonstrează că toate aceste provocări pot fi depășite cu succes, iar votul online este o metodă rapidă, eficientă și sigură de vot. Pentru introducerea votului prin internet, de o importanță primordială este voința politică a principalilor actori politici și a instituțiilor statului, responsabile de organizarea proceselor electorale. Chiar și în Estonia, până relativ recent, nu toate partidele susțineau votul prin internet. Însă, datorită consecvenței coalițiilor de guvernare în promovarea acestui deziderat, eforturile permanente ale tuturor instituțiilor responsabile pentru minimizarea riscurilor, soluționarea îngrijorărilor apărute și educației digitale permanente, astăzi, credibilitatea sistemului de vot online este la cel mai înalt nivel de la momentul implementării. În contrast, târăgănarea permanentă<sup>49</sup> a implementării votului electronic în Parlamentul Republicii Moldova sau Consiliul Municipal Chișinău, chiar dacă în aceste instituții există sisteme tehnice necesare, scot în evidență mai degrabă lipsa voinței de implementare a metodelor alternative de vot. De o importanță majoră sunt și dezbaterile publice pe marginea acestui subiect, organizate de către instituțiile responsabile și actorii politici care, practic, au fost lipsă până recent.

Pentru implementarea cu succes a votului online propunem următoarele recomandări:

- 1) **Asigurarea cetățenilor Republicii Moldova cu mecanisme de autentificare digitală securizată** și posibilitatea de aplicare a semnăturii digitale simple în utilizare, accesibile, cu termen de valabilitate extins, care vor putea fi obținute ușor, disponibile tuturor. Cea mai simplă și eficientă metodă ar putea fi introducerea posibilității de autentificare și semnătură digitală în toate buletinele de identitate eliberate în Republica Moldova și extinderea valabilității lor. Menționăm că Agenția de Servicii Publice a eliberat deja astfel de buletine de identitate dar deocamdată cererea este una extrem de mică (câteva sute de buletine eliberate) iar perioada de valabilitate este una redusă (1 an până la situația pandemică, extinsă recent până la 2 ani). Totodată, este necesară posibilitatea extinderii valabilității certificatelor ID la distanță.
- 2) **Amendarea cadrului legal electoral** care să ofere posibilitatea organizării modalităților alternative de vot în Republica Moldova, inclusiv votul online. În prezent, cadrul legal nu prevede alte modalități decât votul în secțiile de votare și la domiciliu, exclusiv în ziua votării.
- 3) **Promovarea și dinamizarea utilizării tuturor soluțiilor de guvernare electronică existente.** Agenția de Guvernare Electronică și alte instituții publice din Republica Moldova au dezvoltat aproape 200 soluții de guvernare electronică dar gradul de utilizare ale lor este unul insuficient. Utilizarea pe larg a soluțiilor respective ar crește gradul de conștientizare a utilității soluțiilor online, inclusiv votul prin internet și înțelegerea mai bună a aspectelor tehnice și de Securitate conexe.
- 4) **Dezbateri largi în societate despre posibilitatea introducerii votului online.** Societatea va înțelege mai bine care sunt beneficiile, îngrijorările și riscurile implementării votului online dacă va avea acces la surse de informații credibile și discuții publice care să explice toate aspectele votului prin internet și cum pot fi minimizate riscurile conexe.
- 5) **Programe de educație digitală.** Educația digitală nu mai este un obiect de studiu ci o aptitudine de viață prioritară. Societățile prospere care au înțeles acest lucru introduc

<sup>49</sup> Cotidianul <https://cotidianul.md/2019/08/13/de-ce-deputatii-nu-folosesc-sistemul-electronic-de-vot-desi-acesta-exista-in-parlament-inca-din-2014/>.

educația digitală în toate treptele educaționale. O societate care are un grad de educație digitală mai înaltă va accepta mai rapid implementarea votului online.

- 6) Implementarea graduală a votului online.** Credibilitatea în sistemul de vot online va crește dacă procesul va fi implementat gradual, începând cu votarea în regim de testare și alegeri care nu comportă caracter legal (referendumuri, voturi consultative). Următorul pas ar putea fi votul online, în categorii specializate (de exemplu, votul paralel în o zonă geografică distinsă), iar succesul acestor exerciții de vot poate continua cu introducerea votării online la unele din alegerile locale sau parlamentare în Republica Moldova.

### 3. EXPERIENȚA VOTULUI PRIN CORESPONDENȚĂ ÎN ROMÂNIA

#### Contextul introducerii votului prin corespondență

Introducerea votului prin corespondență a fost un răspuns la nemulțumirile exprimate public de către alegătorii din diaspora, care în 2014 și la alegerile anterioare nu și-au putut exercita dreptul de vot. Au existat mai multe motive care au determinat ca la secțiile de votare să se formeze cozi semnificative, pe de o parte cu fundament politic, dublate de limitări legislative.

Trebuie să menționăm încă de la început că în România, ca și în cazul Republicii Moldova, diaspora are un potențial semnificativ de a contribui la alegerea președintelui. La alegerile parlamentare, impactul este mult mai mic, întrucât alegătorii cu reședința sau domiciliul în străinătate votează numai doi senatori și patru deputați. Istoric, ca în multe alte țări post-comuniste, alegătorii care au părăsit țara temporar sau definitiv, votează împotriva formațiunilor continuatoare ale partidelor comuniste, în cazul României fiind vorba în special de Partidul Social Democrat (PSD). A existat mereu, deci, o tentație din partea guvernelor socialiste de a limita posibilitatea alegătorilor de a vota, prin mijloace legislative și practice: număr mic de secții, secții deschise unde nu este nevoie, imposibilitatea de a prelungi programul de votare<sup>50</sup>.

În 2014, nu exista nicio metodă alternativă de vot pentru alegătorii din țară sau străinătate. Votul prin corespondență sau votul electronic au fost subiecte mai degrabă trecătoare pe agenda publică, dar până în 2015 nu au fost niciodată subiectul unor propuneri legislative serioase.

La nivel practic, numărul de secții de votare deschise în străinătate era relativ redus.. Secțiile de votare se deschid la propunerea reprezentanțelor diplomatice, cu aprobarea Autorității Electorale Permanente (AEP). Legea a fost modificată în 2019, pentru a permite consultări mai largi cu membrii comunităților locale în stabilirea nevoilor pentru fiecare țară. De asemenea, o modificare pozitivă introdusă în 2015 a fost posibilitatea de a deschide secții de votare la cerere, prin înscrierea în platforma gestionată de AEP, [www.votstrainatate.ro](http://www.votstrainatate.ro). La 100 de solicitări se pot deschide secții de votare în anumite comunități, în afara ambasadelor și consulatelor, cu permisiunea țărilor respective.

Numărul de secții a crescut pentru prima oară semnificativ la alegerile prezidențiale din 2019, în urma nemulțumirilor de la europarlamentarele din luna mai a aceluiași an, când, din nou, alegătorii nu au putut vota în mai multe secții de votare, deși au stat la coadă ore întregi.

*Figura X. Evoluția secțiilor de votare în străinătate*

| An   | Tip alegeri                                   | Nr secție de votare |
|------|-----------------------------------------------|---------------------|
| 2009 | Prezidențiale / europarlamentare / referendum | 294 / 190 / 294     |
| 2012 | Parlamentare                                  | 306                 |
| 2014 | Prezidențiale                                 | 294                 |
| 2016 | Parlamentare                                  | 417                 |
| 2019 | Europarlamentare                              | 441                 |

<sup>50</sup> Până în 2019, secțiile de votare se închideau la ora 21 și cei aflați la coadă nu puteau vota decât dacă se aflau în sala unde se votează. De la alegerile prezidențiale din 2019, respectiv parlamentarele din 2020, votarea se poate extinde până la 23:59, dacă există alegători aflați la coadă.



|      |               |     |
|------|---------------|-----|
| 2019 | Prezidențiale | 835 |
| 2020 | Parlamentare  | 748 |

Această situație, care a fost generată de lipsa voinței politice a Guvernului de a organiza scrutinul pentru a permite unui număr cât mai mare de alegători să voteze, limitările legislative și cele practice, a condus la critici dure împotriva Ministerului Afacerilor Externe<sup>51</sup> și a determinat partidele politice, pe fundalul unor impulsuri date de președintele nou ales, Klaus Iohannis, să pornească o campanie de reformă electorală. În acest context, presiunea publică a fost esențială pentru introducerea metodei alternative de vot și a inițierii unei reforme electorale, care a inclus multe alte aspecte.

Cu toate acestea, procesul de introducere a legii nu a fost lipsit de controverse, întrucât aprobarea acesteia s-a prelungit nepermis de mult, a fost votat în Parlament pe ultima sută de metri, reglementări cheie au fost criticate, fiind contrare standardelor internaționale<sup>52</sup>. Mai mult, Parlamentul nu a ținut cont de principiile transparenței și consultării publice, votând proiectul fără discuții reale. Chiar dacă parlamentul nu a răspuns neapărat favorabil propunerilor organizațiilor societății civile, votul prin corespondență a fost pe agenda Coaliției Politice fără Bariere<sup>53</sup> și ulterior, a unor organizații precum Expert Forum<sup>54</sup>, care au impulsionat discuția publică despre problemele cheie ale acestui proiect. După alegerile din 2020, s-a înființat Coaliția pentru Cod Electoral Acum!, care solicită inclusiv consolidarea legislației privind votul prin corespondență și extinderea sa la alte categorii de alegeri<sup>55</sup>.

Votul prin corespondență a fost inițiat introdus, prin Legea 288/2015<sup>56</sup> doar pentru alegerile parlamentare. Ulterior, prin Legea 148/2019<sup>57</sup> a fost introdus și pentru alegerile prezidențiale. Forma inițială a legii a inclus numeroase reglementări incomplete și restrictive, care au fost parțial soluționate succesiv prin alte legi sau ordonanțe de urgență.

### 3.1. Instituțiile implicate în organizarea votul prin corespondență

În România, procesul de organizare a votului prin corespondență este coordonat de către Autoritatea Electorală Permanentă. AEP gestionează procesul de înscriere, listele electorale, transmiterea de confirmări către alegători privind statusul înregistrării plicurilor exterioare și procesul de pregătire a membrilor birourilor electorale. AEP este responsabilă și pentru campania de informare a alegătorilor.

Pentru fiecare 10.000 de alegători înscriși se înființează în țară câte un birou electoral pentru votul prin corespondență (BEVC), care este format dintr-un președinte și un locțiitor, care sunt

<sup>51</sup> În 2014, Direcția Națională Anticorupție a deschis un dosar penal pe numele Ministrului de Externe Titus Corlățean pentru îngrădirea dreptului de vot al alegătorilor. „DNA a clasat dosarul Diaspora. Motivul: Urmărirea penală a lui Titus Corlățean nu a putut fi începută, în lipsa avizului Senatului”, Hotnews.ro, 26 noiembrie 2018, [www.hotnews.ro/stiri-politic-22833901-dna-clasat-dosarul-diaspora-care-ceruse-urmarirea-penala-lui-titus-corlatean-pentru-organizarea-sectiilor-votare-din-strapinatate-prezidentiale-din-2014.htm](http://www.hotnews.ro/stiri-politic-22833901-dna-clasat-dosarul-diaspora-care-ceruse-urmarirea-penala-lui-titus-corlatean-pentru-organizarea-sectiilor-votare-din-strapinatate-prezidentiale-din-2014.htm)

<sup>52</sup> Vezi critica adusă de organizațiile membre ale coaliției Politice fără Bariere, "Legea votului prin corespondență: un model de eșec în legiferare", 2 noiembrie 2015, <https://politicafarabariere.wordpress.com/2015/11/02/votul-prin-corespondenta-esec-legiferare/>

<sup>53</sup> Vezi <https://politicafarabariere.wordpress.com/?s=corespondenta>

<sup>54</sup> Vezi <https://expertforum.ro/?s=corespondenta>

<sup>55</sup> Vezi propunerile coaliției, din care face parte și Expert Forum pe pagina web <https://codelectoralacum.ro/document-de-pozitie-cod-electoral-acum>

<sup>56</sup> LEGE nr. 288 din 19 noiembrie 2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/173139>

<sup>57</sup> LEGE nr. 148 din 24 iulie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/216577>



membri ai Corpului Experților Electorali<sup>58</sup>, respectiv membri ai partidelor politice care participă la alegeri, diferit pentru fiecare tip de alegeri<sup>59</sup>. BEVC sunt înființate cu 15 zile înainte de data alegerilor<sup>60</sup>. Birourile electorale primesc plicurile exterioare, le scanează, completează listele electorale pentru votul prin corespondență și asigură în ziua alegerilor deschiderea plicurilor interioare, numărarea voturilor și centralizarea rezultatelor. Începând cu 2019, la fiecare 5.000 de alegători înscriși în străinătate într-o țară se înființează câte un birou electoral pentru votul prin corespondență; alternativ, plicurile sunt gestionate de către birouri electorale din străinătate (BESVS) înființate pe lângă reprezentanțele diplomatice. Nici în 2019, nici în 2020, nu s-au înființat birouri electorale dedicate în străinătate, sarcinile fiind preluate de birourile electorale existente.

Una din particularitățile administrației electorale românești este dualitatea Biroul Electoral Central – Autoritatea Electorală Permanentă, care poate crea confuzie pe alocuri. În timpul alegerilor, BEC este instituția care coordonează și supervizează întreg procesul electoral, iar AEP, prin președinte și cei doi vicepreședinți, este parte din BEC, care se formează distinct pentru fiecare scrutin. Coordonarea BECV este atribuția biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării (BESVS). La alegerile prezidențiale au existat numeroase confuzii din cauza acestei structuri, a capacității BESVS de a lua decizii și de a coordona eficient procesul, astfel că legea trebuie să stabilească foarte clar care este instituția responsabilă, iar aceasta trebuie să aibă capacitatea suficientă de a coordona acest proces.

Poșta Română asigură tipărirea materialelor și distribuirea acestora către alegători, respectiv primirea lor și transmiterea către BEVC din țară. Confecționarea documentelor se realizează sub supravegherea BESVS. Poșta trimite plicurile cu 25 de zile înaintea alegerilor, termen redus de la 30 de zile cât era stabilit în forma inițială a legii. Toate procedurile duse la îndeplinire de Poșta Română implică pază asigurată de Ministerul de Interne.

Serviciul de Telecomunicații Speciale (STS) asigură funcționarea Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal (SIMPV)<sup>61</sup>, infrastructura de comunicații și serviciul de asistență pentru membrii birourilor electorale, respectiv pregătirea pentru operatorii din secțiile de votare. Fiecare secție de votare este dotată cu cel puțin o tabletă, conectată cu celelalte secții de votare.

<sup>58</sup> Un corp de experți electorali, format de bază de înscriere prin examen sau experiență anterioară în cadrul proceselor electorale, gestionat de AEP. Președinții și locuitorii aleși din acest corp prin tragere la sorți pentru fiecare rundă de alegeri nu pot fi membri de partid.

<sup>59</sup> La alegerile parlamentare din 2020, birourile electorale au inclus până la 8 membri reprezentanți ai partidelor parlamentare.

<sup>60</sup> Arondarea alegătorilor la BEVC se face în ordine alfabetică, proporțional, de către biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării.

<sup>61</sup> SIMPV este un sistem care are rolul de a preveni fraudă electorală, gestiona fluxul de alegători, de a publica în timp real prezența la vot și de a transmite procesele verbale din secțiile de votare. Vezi mai multe despre cum funcționează în HOTĂRÂREA nr. 36 din 9 octombrie 2019, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/218805>. Vezi materiale pentru pregătirea operatorilor SIMPV pe pagina web STS [www.sts.ro/ro/instruirea-operatorilor-de-calculator-alegeri-parlamentare-2020](http://www.sts.ro/ro/instruirea-operatorilor-de-calculator-alegeri-parlamentare-2020)



Fig. 7. Instituțiile implicate în organizarea votului prin corespondență

### 3.2. Procedurile de votare

În forma inițială a legii, alegătorul trebuia să se înscrie în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență, în baza unei cereri scrise, datate și semnate, depuse personal sau transmise prin poștă către misiunea diplomatică sau oficiul consular din statul de domiciliu sau reședință, la care anexa documente justificative. Din 2019, instituția folosește pagina web [www.votstrainatate.ro](http://www.votstrainatate.ro) pentru a înregistra alegătorii care doresc să se înscrie.

Termenul pentru înscriere a variat și a fost modificat de mai multe ori. La alegerile parlamentare din 5 și 6 decembrie 2020, alegătorii s-au putut înscrie începând cu 1 aprilie, până cu cel mult 45 de zile înainte de ziua alegerilor, adică 22 octombrie. Termenul a fost modificat în septembrie<sup>62</sup>, pentru a permite alegătorilor să se înscrie pentru mai mult timp, luând în calcul situația creată de COVID-19. Anterior, în 2019, termenul a fost de 15 zile de la începerea perioadei electorale (adică 75 de zile înainte de ziua alegerilor), respectiv 48 de ore de la începerea perioadei electorale, în forma inițială a legii.

La alegerile parlamentare se pot înscrie doar alegătorii care au domiciliul sau reședința înregistrată în străinătate și pot dovedi cu un document valabil<sup>63</sup>. Cererea poate fi editată sau modificată, respectiv anulată, dacă alegătorul se răzgândește înainte de termenul limită pentru înregistrare. Alegătorul primește o copie a cererii de înregistrare.

Alegătorii care s-au înscris pentru votul prin corespondență sunt radiați din listele electorale permanente din țară pentru acel scrutin și sunt trecuți pe lista electorală permanentă din străinătate pentru votul prin corespondență, care este elaborată în format electronic pe baza datelor furnizate prin portalul [www.votstrainatate.ro](http://www.votstrainatate.ro)<sup>64</sup>. Acestea sunt transmise de AEP către BESVS, respectiv Poșta Română. BECV și birourile electorale din străinătate care îndeplinesc funcția de contabilizare a voturilor prin corespondență primesc un tipizat de listă electorală

<sup>62</sup> LEGE nr. 202 din 16 septembrie 2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/230031>

<sup>63</sup> Alegătorul trebuie să introducă: nume, codul numeric personal, adresa de e-mail, adresa, țara, numărul de telefon, opțiunea trimiterii în țară/la ambasadă, actul de identitate și documentul care dovedește șederea.

<sup>64</sup> Listele cuprind alegătorii care au solicitat transmiterea documentelor necesare votării la adresa de domiciliu sau reședință din străinătate, ordonați alfabetic pe state.

permanentă utilizat pentru consemnarea alegătorilor care au votat prin corespondență în care sunt incluși alegătorii arondați și în care membrii birourilor trebuie să noteze data înregistrării plicului exterior și data introducerii plicului interior în urnă<sup>65</sup>.

Alegătorul primește un set de documente, după cum urmează:

- 1) **un plic exterior** prevăzut cu elemente de siguranță care să asigure sigilarea acestuia (un sigiliu autocolant). În plicul exterior sunt introduse plicul interior și certificatul de alegător<sup>66</sup>. Pentru alegerile prezidențiale sunt trimise două plicuri exterioare. Pe plicul exterior se imprimă numele alegătorului, adresa de corespondență și codul de bare care este tipărit de Poșta Română, unic pentru fiecare dintre alegători
- 2) **un plic interior** prevăzut cu elemente de siguranță care să asigure sigilarea acestuia (un sigiliu autocolant). La prezidențiale se trimit două plicuri interioare, respectiv dublul materialelor necesare votării, pentru fiecare din cele 2 tururi
- 3) **autocolante cu mențiunea VOTAT**, prevăzut cu elemente de siguranță, care țin locul ștampilei utilizate în secția de votare
- 4) **certificat de alegător**, care se semnează olograf de către acesta pentru a certifica faptul că a votat
- 5) **instrucțiunile pentru exercitarea dreptului de vot**<sup>67</sup>, care cuprind informații despre termenul în care alegătorul poate trimite documentele astfel încât să ajungă în timp util
- 6) **instrucțiuni privind tipărirea buletinelor de vot de către alegător**, introduse în 2020
- 7) **buletinul/ele de vot prin corespondență**. Buletinele de vot sunt diferite față de cele utilizate în secțiile de votare, întrucât au mențiunea *Buletin de vot prin corespondență*
- 8) **un autocolant cu adresa BEVC din țară**, care se va lipi pe plicul exterior

De menționat că înainte de alegerile parlamentare din 2020, legea a fost modificată astfel încât aceste buletine ar fi fost tipărite de alegători de pe pagina [www.votstrinatate.ro](http://www.votstrinatate.ro) și nu ar mai fi fost trimise în plicuri. Cu toate acestea, în cele din urmă, în urma unor discuții cu asociații ale românilor din străinătate, plicurile au inclus și buletinele tipărite, existând în paralel și posibilitatea tipăririi de pe site, dacă acestea nu se aflau în plicuri.

Deși inițial exista doar opțiunea trimiterii plicurilor în țară, în 2019 a fost introdusă și varianta transmiterii plicurilor la reprezentanțele diplomatice unde se organizează secții de votare în străinătate. În mod normal, transportul este gratuit, iar plicurile sunt francate în acest sens, dar dacă alegătorul dorește poate depune plicul personal sau îl poate trimite printr-un serviciu de corespondență rapidă, pe cheltuiala proprie, la orice oficiu poștal sau cutie poștală.

Alegătorul trebuie să trimită documentele către secțiile de votare dedicate din țară sau cele din străinătate până cu cel târziu 3 zile înainte de data alegerilor. Cu alte cuvinte, plicurile trebuie să ajungă la BEVC cel târziu în joia dinaintea alegerilor, ora 23:59. Orice plic ajunge după această dată este anulat, fără a fi deschis.

BEVC și BESV au obligația de a scana toate plicurile, folosind codul de bare imprimat, până joi la ora 24.00. La alegerile parlamentare din 2020, termenul limită a putut fi extins cu maximum

<sup>65</sup> Vezi Hotărârea Autorității Electorale Permanente nr. 20/2020, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/231958>

<sup>66</sup> Certificatul de alegător cuprinde numele și prenumele alegătorului, codul numeric personal, domiciliul sau reședința din străinătate, seria și numărul actului de identitate, precum și declarația pe propria răspundere a alegătorului privind exercitarea în mod liber, direct și secret a dreptului de vot, datată și semnată olograf. Certificatul de alegător este unic pentru fiecare scrutin

<sup>67</sup> Instrucțiunile privind votul prin corespondență pot fi găsite pe <https://votstrinatate.ro/Mesaj/InformatiiVotCorespondenta> (alegeri prezidențiale), [www.votstrinatate.ro/Uploads/MACHETA\\_INSTRUCTIUNI\\_VC.pdf](http://www.votstrinatate.ro/Uploads/MACHETA_INSTRUCTIUNI_VC.pdf), (alegeri parlamentare)

30 de minute după această oră. Plicurile sunt scanate prin intermediul tabletei SIMPV, această operațiune fiind practic o confirmare că alegătorul a votat. Începând din 2019, AEP, pe baza scanării documentelor primite, a emis (de regulă vineri, după expirarea termenului pentru primire) confirmări pe e-mail către alegători, pentru a-i informa dacă plicul lor a ajuns și dacă și-au exercitat dreptul de vot. De asemenea, alegătorii trebuie să înștiințeze AEP dacă documentele au fost pierdute, furate sau deteriorate din motive care nu țin de acesta sau dacă documentele nu au ajuns până cel târziu 20 de zile înaintea datei alegerilor.

Dacă la alegerile din 2020, procedura de primire a plicurilor de către reprezentanțele diplomatice a fost reglementată printr-o hotărâre a AEP, în 2019, procesul nu a fost clar și nu a fost reglementat printr-un act normativ. În acest an, plicurile trimise sau depuse personal la misiunea diplomatică sunt înregistrate într-un registru special. În cel de-al doilea caz, alegătorul primește o dovadă scrisă a faptului că a predat plicul. Plicurile sunt transferate ulterior către biroul electoral care gestionează și votul prin corespondență, care asigură scanarea codurilor de bare și introducerea plicurilor interioare în urna specială.

Un alegător al cărui plic a fost înregistrat nu mai are drept de vot într-o secție de votare. În forma inițială din 2015, Legea 288 prevedea în art. 3 că alegătorul care a confirmat primirea documentelor necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență (menționate anterior) nu își poate exercita dreptul de vot la acel scrutin în cadrul secției de votare. Acest aspect era extrem de limitativ, întrucât dacă plicul nu ajungea la secția de votare, alegătorul nu mai putea vota, chiar dacă nu era vina sa. În 2019, legea a fost schimbată și se prevede că alegătorul nu mai poate vota în secția de votare, în ziua alegerilor, doar dacă i s-a înregistrat plicul de către biroul electoral.

Membrii birourilor electorale trebuie să scaneze plicurile exterioare înainte de a le deschide. Ulterior, vor scoate certificatul și plicurile interioare, le vor verifica și dacă corespund cerințelor legale, vor introduce plicul interior într-o urnă de vot sigilată. Urna de vot trebuie sigilată și desigilată la finalul fiecărei zile, dacă scanarea plicurilor are loc pe mai multe zile. Birourile electorale din țară au paza asigurată de Ministerul Afacerilor Interne pe durata întregului proces.

Dacă plicul exterior este desigilat – deschis – sau deteriorat astfel încât documentele conținute nu pot fi citite, plicul exterior se anulează cu totul. Aceeași procedură se aplică și pentru plicurile interioare. Plicurile exterioare care nu conțin certificatul de alegător sau conțin un certificat necompletat sau completat de altă persoană sunt anulate. Dacă în plicul interior nu există niciun buletin de vot, plicul va fi anulat. Dacă se găsesc două buletine de vot de același fel – având în vedere posibilitatea ca alegătorul să tipărească buletinul de vot - , votul pentru opțiunea respectivă va fi declarat nul.

Un element esențial în acest proces este SIMPV, care verifică dacă un alegător și-a mai exercitat dreptul de vot. Dacă un alegător primește confirmarea că plicul exterior nu a ajuns și nu a fost scanat în timp util, se poate prezenta la secția de votare pentru a-și exercita dreptul de vot. Operatorul SIMPV verifică dacă aceasta a mai votat. Dacă sistemul transmite că acesta nu a votat, își poate exercita dreptul de vot. În schimb, dacă sistemul arată că a votat deja prin corespondență, alegătorul nu își mai poate exercita dreptul de vot conform legii<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Vezi [și Decizia BEC nr. 45/31.10.2020](#) privind aplicarea dispozițiilor art. 84 alin. (3) lit. e) și alin. (4) lit. a) ultima teză din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

Plicurile interioare sunt deschise doar duminică, în ziua alegerilor, după ora 21 (ora locală) și sunt validate/anulate conform procedurilor de mai sus, precum și a normelor generale legate de buletinul de vot valabil/nul.

La toate procedurile privind organizarea votului prin corespondență de către birourile electorale pot asista persoanele acreditate, fapt care crește transparența procesului electoral. Observatorii și reprezentanții partidelor politice pot înainta plângeri către birourile electorale cu privire la modul de gestionare a procesului.

Rezultatele sunt marcate separat în procese verbale dedicate votului prin corespondență în țară și sunt trecute în procesele verbale uzuale ale secțiilor de votare organizate din străinătate, dacă nu se înființează secții dedicate pentru votul prin corespondență. Procesele verbale includ numărul plicurilor exterioare expediate și numărul plicurilor exterioare sau interioare valabile și anulate. La finalul procesului, plicurile exterioare, certificatele de alegător, plicurile interioare și buletinele de vot valabile, nule și contestate sunt predate, pe bază de proces-verbal, de către BEVC președintelui BESVS.

### 3.3. Principiile votului prin corespondență și implementarea lor în România

Ca orice metodă alternativă de vot, care se desfășoară în afara secției de votare, votul prin corespondență prezintă riscuri. Orice vot care nu se desfășoară sub atenta supraveghere a unei comisii electorale, în cadrul unei secții de votare, poate fi supus unor presiuni externe sau poate fi vulnerabil să fie cumpărat. Acestea sunt riscuri inerente ale votului prin corespondență, iar partidele politice, alături de autoritățile electorale, care reglementează aceste aspecte trebuie să țină cont foarte bine de modul în care pot afecta integritatea și credibilitatea votului și dacă introducerea votului prin corespondență este fezabilă.

#### 3.3.1. Miza votului prin corespondență

Prima întrebare pe care trebuie să o lămurească legea este **ce trebuie să rezolve votul prin corespondență**. Dacă ne așteptăm să fie o soluție salvatoare pentru participarea scăzută s-ar putea să nu fie cea mai bună metodă. Numeroase studii au arătat că nu există dovezi asupra creșterii numărului de votanți per ansamblu, ci doar al numărului de persoane care folosesc această metodă și care votează în avans. Cu siguranță, votul prin corespondență nu trebuie să fie principalul mijloc de exercitare a drepturilor electorale, ci doar o metodă complementară de vot care poate suplini lipsa unor alte mijloace pentru anumite categorii de alegători. **Exprimarea opțiunilor electorale în secția de votare trebuie să rămână principalul mijloc de vot.**

În cele mai multe țări, votul prin corespondență este folosit pentru a permite alegătorilor din afara țării să voteze<sup>69</sup>, pe când în anumite state utilizarea acestuia este deschisă unor categorii restrânse de alegători (care nu se pot deplasa la secția de votare, internați în spitale, care au peste o anumită vârstă, care sunt în penitenciar etc). Credem că votul prin corespondență în țări precum România sau Republica Moldova ar trebui să servească în primul rând celui dintâi scop<sup>70</sup>, mai ales dacă ținem cont de riscurile evidențiate în ultimii ani în timpul proceselor electorale de organizații ale societății civile sau în rapoartele organizațiilor internaționale<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> 52 de țări permit votul prin corespondență pentru alegătorii din afara țării. Vezi International IDEA Voting from abroad database, <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130352>

<sup>70</sup> Anika Eleni Heinmaa, "Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe: In-Country Postal, Early, Mobile and Proxy Arrangements in Individual Countries", International IDEA, 19 octombrie 2020, [www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy](https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy)

<sup>71</sup> Vezi rapoartele ODIHR - [www.osce.org/odihr/elections/moldova](https://www.osce.org/odihr/elections/moldova) și ale Promolex - <https://promolex.md/>. Vezi și pozițiile EFOR cu privire la observarea alegerilor din Republica Moldova - <https://expertforum.ro/?s=alegeri+moldova>



### 3.3.2. Siguranța votului prin corespondență

Conform standardelor internaționale, **votul prin corespondență ar trebui permis acolo unde serviciile poștale sunt sigure și pot oferi un cadru eficient de organizare**<sup>72</sup>. Așadar, înainte de a introduce votul prin corespondență, trebuie realizat un audit foarte eficient al capacității instituțiilor implicate în proces de a executa eficient, integru și transparent sarcinile pe care acesta le implică.

Când vorbim de încredere, ne referim la faptul că funcționarea autorității electorale și a furnizorului de servicii de transport este eficientă, nu este bazată pe criterii politice, iar persoanele din funcțiile de conducere nu ar încerca să influențeze în niciun fel, în favoarea sau defavoarea unui competitor electoral organizarea votului prin corespondență. De asemenea, infrastructura serviciilor poștale permite ca materialele să ajungă în timp util pentru înregistrare și numărare, iar angajații serviciului respectiv nu reprezintă un risc de integritate pentru desfășurarea procesului.

Investigațiile de natură penală în care a fost implicată Întreprinderea de Stat „Poșta Moldovei”<sup>73</sup> în 2019, cu privire la acuzații de contrabandă, ridică semne de întrebare privind capacitatea instituției de a gestiona voturi prin corespondență. De asemenea, ținând cont de caracterul sensibil al acestui proces, nu credem că serviciul ar putea fi încredințat unei entități private.

Dacă în țară, calitatea serviciilor ar putea fi auditată și îmbunătățită, trebuie să ținem cont de faptul că serviciile poștale externe nu pot fi controlate. Există riscul ca în anumite țări, serviciile poștale să nu poată furniza în timp util sau la standardele solicitate serviciile respective. Dacă ne uităm la concluziile legate de alegerile anterioare<sup>74</sup>, putem observa că au existat deficiențe legate de serviciile furnizate de servicii străine. Spre exemplu, au existat plicuri care au rămas blocate în aeroport (centre de tranzit) și au ajuns în România chiar la mai multe luni după data limită.

**Siguranța votului prin corespondență** este un element cheie. Ne referim la toate componentele procesului: înregistrarea alegătorilor, transportul documentelor, votarea, transferul și înregistrarea votului, gestionarea și numărarea plicurilor, și centralizarea rezultatelor. Dacă oricare din aceste etape nu este asigurată, încrederea în integritatea procesului poate fi afectată<sup>75</sup>. Nu doar integritatea propriu-zisă, ci și percepția despre aceasta este importantă. La alegerile parlamentare din 2020 au existat suspiciuni în spațiul public asupra gestionării votului prin corespondență, fără a exista niciun fel de dovadă asupra unei posibile fraude<sup>76</sup>.

Componența birourilor electorale trebuie să fie suficient de diversă politic pentru a asigura un control reciproc al membrilor. Toate etapele procesului, de la lansarea înscrierilor la anunțarea rezultatelor trebuie să fie deschise observatorilor independenți, mass media și reprezentanților

<sup>72</sup> Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici în materie electorală, Linii directoare și raport explicativ adoptate în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002) (Codul bunelor practici), „iii. votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este sigură și fiabilă, dreptul de a vota prin corespondență poate fi acordat persoanelor internate în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate; fraudă sau intimidarea nu trebuie să fie permise”, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rom](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rom)

<sup>73</sup> Marina GORBATOVSCHI, „Descinderi la Vamă și la Poșta Moldovei pe cazul presupuselor scheme de contrabandă”, Ziarul de Gardă, 07 august 2019, [www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/descinderi-la-vama-si-la-posta-moldovei-in-cazul-presupuselor-scheme-de-contrabanda/](http://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/descinderi-la-vama-si-la-posta-moldovei-in-cazul-presupuselor-scheme-de-contrabanda/)

<sup>74</sup> Septimius Pârvu, „Primele concluzii privind observarea votului prin corespondență”, Expert Forum, 10 noiembrie 2019, <https://expertforum.ro/comunicat-vot-corespondenta>. Vezi și sesizările transmise prin platforma [www.votcorect.ro/prezidentiale-2019](http://www.votcorect.ro/prezidentiale-2019)

<sup>75</sup> Codul bunelor practici, 2002, I.4.a. „Pentru fiecare persoană cu drept de vot, secretul votului nu este numai un drept dar și o obligație, a cărei nerespectare trebuie să fie sancționată prin anularea oricărui buletin de vot al cărui conținut a fost divulgat” și I.4.d. „Orice încălcare a dreptului la vot secret trebuie sancționată.”

<sup>76</sup> Radio Europa Liberă, „Vot diaspora: AEP anunță că nu au ajuns în țară 14.000 de plicuri cu votul prin corespondență”, 5 decembrie 2020

competitorilor electorali<sup>77</sup>, care trebuie să poată face întâmpinări sau contestații la un birou electoral superior sau la CEC. La alegerile anterioare, observatorii Expert Forum și ai organizațiilor partenere au observat aceste procese, inclusiv în ziua alegerilor și s-au întâlnit cu mai multe instituții, dintre care Poșta Română, Ministerul Afacerilor Externe și AEP. Rapoartele de monitorizare independente sunt esențiale pentru a reflecta gradul de integritate și transparență a procesului.<sup>78</sup>

**Tipărirea și transportul documentelor** trebuie să se asigure sub pază strictă, iar orice etapă de predare-primire trebuie să se înregistreze în procese verbale care pot fi consultate de terți. Sacii cu plicuri trebuie sigilați cu sigilii de unică folosință, înseriate, iar seriile respective sunt notate în procese verbale. Poșta utilizează sigilii înseriate care dacă sunt rupte nu pot fi înlocuite, iar documentele sunt predate birourilor electorale pe bază de proces verbal semnat de ambele părți. Comunicarea permanentă către public a stadiului organizării votului prin corespondență ar putea fi un element de transparență suplimentar.

Înregistrarea plicurilor primite trebuie să fie transparentă. Dacă în cazul României se întâmplă prin intermediul SIMPV, recomandat este să existe procese verbale întocmite la finalul fiecărei zile de lucru a comisiei electorale, care să reflecte numărul de plicuri primite, înregistrate și deschise, respectiv introduse în urna de vot.

Plicurile interioare trebuie introduse în urne de vot sigilate, iar dacă activitatea biroului electoral se desfășoară pe mai multe zile, trebuie ca urna să fie sigilată la finalul fiecărei zile și deschisă dimineața, etapă la care trebuie să participe și observatori. Spațiul în care este organizat procesul trebuie să se afle sub pază permanentă și trebuie să fie sigilat la finalul fiecărei zi de lucru.

Numărul de plicuri returnate, deschise, respectiv buletine anulate trebuie să fie clar reflectat în procesul verbal final, care trebuie postat public. Numărul de plicuri anulate, respectiv voturi nule trebuie reflectat în procesele verbale. Cu toate acestea, procesele verbale trebuie să reflecte integrat rezultatele pentru votul prin corespondență și cele exprimate în secție, unde este cazul, pentru a asigura secretul votului. Legea trebuie să fie foarte clară cum se stochează și se numără buletinele de vot dacă numărul lor este mic – de exemplu, un buletin de vot. Astfel, ar trebui să se asigure că buletinele respective sunt amestecate, pentru a nu încălca secretul votului.

În România, datele privind participarea la votul prin corespondență se postează pe portalul public de prezență la vot<sup>79</sup>. Spre deosebire de Republica Moldova, unde la alegerile prezidențiale au fost publicate doar cifrele agregate<sup>80</sup>, în România se publică și procesele verbale, în trei etape:

<sup>77</sup> Codul bunelor practici, 2002, I.3.2.x. "la secțiile de votare trebuie să fie prezenți reprezentanții unui număr de partide politice, iar prezența observatorilor acreditați de către candidați trebuie să fie permisă atât în timpul votării cât și în timpul numărării voturilor" și I.3.2.xiii. "numărarea voturilor trebuie să fie transparentă. Observatorii, reprezentanții candidaților și media trebuie să fie admiși la numărare. De asemenea, aceste persoane trebuie să beneficieze de acces la toate procesele verbale;"

Vezi și ODIHR, "Alternative voting methods and arrangements", 2020, "Legislația electorală ar trebui să fie clară în ceea ce privește dreptul de a respecta activitățile tuturor autorităților implicate în administrarea votului prin poștă, cum ar fi guvernele locale, furnizorii de servicii de poștă și OEM." și "Observatorii ar trebui să aibă acces suficient pentru a monitoriza procesele critice, cum ar fi livrarea și returnarea buletinelor de vot, depozitarea materialelor și deschiderea și numărarea buletinelor de vot, inclusiv determinarea validității buletinului de vot", p. 17, [www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf)

<sup>78</sup> Septimius Pârnu, Maria Krause, "Raport de observare a alegerilor prezidențiale 2019", FiecareVot, februarie 2020, [https://fiecarevot.ro/wp-content/uploads/2020/02/Raport\\_prezidentiale\\_2019.pdf](https://fiecarevot.ro/wp-content/uploads/2020/02/Raport_prezidentiale_2019.pdf). Vezi și Septimius Pârnu, Maria Krause (coord.), "Raport de observare a alegerilor parlamentare din 11 decembrie 2016", FiecareVot, ianuarie 2017, <https://expertforum.ro/raportul-de-monitorizare-a-alegerilor-parlamentare-din-2016/>; "Raport final privind observarea alegerilor parlamentare 5-6 decembrie 2020 – FiecareVotVezi și raportul publicat de mai multe organizații civice din străinătate", FiecareVot, ianuarie 2021, <https://expertforum.ro/raport-parlamentare-2020/> și Raportul "Votul în străinătate la alegerile parlamentare din 2020", [www.rezistzurich.com/raport-final-votul-in-strainatate-la-alegerile-parlamentare-din-2020](http://www.rezistzurich.com/raport-final-votul-in-strainatate-la-alegerile-parlamentare-din-2020), februarie 2020

<sup>79</sup> <https://prezenta.bec.ro/prezidentiale10112019/abroad-precincts>

<sup>80</sup> <https://pv.cec.md/>



- 1) **datele provizorii**, care reflectă datele confirmate de către comisia electorală, în secția de votare și transmise mai departe prin intermediul tabletei SIMPV
- 2) **datele parțiale**, confirmate de biroul electoral superior
- 3) **datele finale**, confirmate de BEC

Orice persoană interesată poate compara datele inițiale cu cele finale, precum și orice modificări, realizate doar cu acordul biroului electoral superior, care trebuie reflectate pe site. Toate aceste etape ale procesului trebuie să asigure trasabilitate și orice modificare trebuie notată.

În plus, activitatea de numărare a voturilor este filmată de către operatorul de tabletă. După ora 21, respectiv la finalizarea procesului de vot (care poate fi întârziată dacă există alegători la coadă), operatorul SIMPV pornește filmarea procesului de numărare și completare a proceselor verbale, care se va finaliza doar după semnarea procesului verbal. Înregistrările pot fi puse la dispoziția organelor de cercetare în cazul unor acuzații de fraudă.

Un aspect legat tot de siguranța procesului **este asigurarea confidențialității datelor personale**. Orice mijloc de înregistrare trebuie să aibă proceduri foarte clare de colectare, stocare și gestionare a datelor. Datele alegătorilor sunt sensibile, mai ales în contextul în care votul în străinătate este un subiect puternic politic.

Un alt principiu este cel al **trasabilității documentelor**. Alegătorul trebuie să fie informat când i se trimite plicul și să poată urmări traseul acestuia la întoarcere<sup>81</sup>, respectiv momentul în care este înregistrat la biroul electoral. Spre exemplu, Poșta Română utilizează pentru transmiteri serviciul Express Mail Service, care permite urmărirea plicului.

În ceea ce privește înștiințarea privind sosirea plicului la biroul electoral, se scanează codurile de bare de pe plicuri, care înseamnă înregistrarea în timp real a acestora de către autoritatea electorală, precum și informarea alegătorilor în scurt timp. Având în vedere faptul că **alegătorul trebuie să aibă posibilitatea de a vota în secție** dacă plicul său nu a ajuns din motive care nu i sunt imputabile, acesta trebuie informat cât mai curând dacă documentele nu au ajuns. În acest context, termenele pentru returnarea plicurilor trebuie să fie realiste și nu foarte restrictive.

În 2016, la prima experiență, numărul plicurilor care au fost înregistrate a fost de 4.591<sup>82</sup>, comparativ cu 8.889 de plicuri trimise către alegători înscriși în 55 de țări. În 2019, la prezidențiale, 35.917<sup>83</sup> au fost expediate, iar 25.319 s-au întors la primul tur, respectiv 17.503 pentru cel de-al doilea tur. În 2020, au ajuns 21.329 plicuri din 35.808 plicuri trimise.

Desigur, ne putem întreba care este motivul pentru care doar jumătate din alegători au trimis plicurile înapoi. Motivele pot fi multiple, însă este nevoie de o cercetare mai amănunțită realizată de autoritățile electorale. Câteva cauze potențiale sunt:

- a) unele din plicuri nu au ajuns din cauza serviciilor poștale. În 2020 este posibil ca multe plicuri să nu ajungă din cauza lipsei unor zboruri care să asigure transferul acestora către România
- b) alți alegători au preferat să voteze în secția de votare. La alegerile prezidențiale numărul de secții a fost semnificativ mai mare decât anii trecuți
- c) adrese furnizate incorect
- d) alegători care au refuzat plicurile sau s-au mutat de la momentul înregistrării

<sup>81</sup> Toate serviciile poștale au un serviciu de urmărire, prin introducerea codului livrării. AEP a recomandat alegătorilor în 2020 să consulte site-urile administrațiilor poștale naționale din țara în care se află sau să solicite informații direct de la un oficiu poștal. Vezi [www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/About-UPU/Member-Countries](http://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/About-UPU/Member-Countries).

<sup>82</sup> [https://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/12/3\\_RF.pdf](https://parlamentare2016.bec.ro/wp-content/uploads/2016/12/3_RF.pdf)

<sup>83</sup> Septimius Părvu, Maria Krause, "Raport de observare a alegerilor prezidențiale 2019", p. 34. Date obținute de organizații ale românilor din străinătate, Asociația "Rezist Zürich", Rezist WMW, Rezistența din Diaspora și Români în Basel.

- e) un număr de 6.599 de plicuri au ajuns după expirarea termenului limită la alegerile prezidențiale din 2019. În 2020, până la începutul lunii ianuarie peste 8.000 de plicuri exterioare au ajuns în țară după termenul limită

Este important, mai ales în primele experiențe după introducerea votului prin corespondență ca anularea buletinelor să nu fie excesivă<sup>84</sup>. La primul tur al alegerilor prezidențiale cele trei birouri electorale din țară au anulat câte 500 de buletine de vot în 2 cazuri, respectiv 800 în al treilea. Numărul de plicuri sau buletine de vot anulate poate fi un indicator important. Acestea pot fi anulate din cauza faptului că alegătorii nu înțeleg procedurile, regulile nu sunt clare sau din motive politice, pentru a defavoriza un competitor electoral. La alegerile din 2019, birourile electorale au aplicat legislația mai degrabă discreționar și incoerent, conducând la situații diferite în interpretarea unor termeni<sup>85</sup>.

### 3.3.3. Campanii de informare eficiente

Autoritățile electorale trebuie să organizeze **campanii de informare din timp și eficiente**<sup>86</sup>. În 2016 și 2019, reprezentanți ai MAE și AEP au efectuat vizite în mai multe țări, unde s-au întâlnit cu reprezentanți ai organizațiilor românilor din diaspora. De asemenea, informația a fost popularizată prin intermediul ambasadelor. Au fost pregătite și ghiduri ale alegătorului, în fiecare dintre acești ani<sup>87</sup>. Cu toate acestea considerăm că autoritățile ar fi putut lua măsuri suplimentare și ar fi putut promova mai eficient votul prin corespondență. În contextul pandemiei din 2020, acest efort ar fi fost cu atât mai important cu cât în anumite țări procesul de votare în secții ar fi fost îngreunat. De asemenea, dacă autoritățile nu susțin cu convingere implementarea acestui tip de vot, șansele ca alegătorii să fie informați și motivați sunt și mai mici. În România, au existat mai multe declarații ale președintelui AEP care au catalogat votul prin corespondență ca un eșec<sup>88</sup>.

Așadar, informarea rămâne o parte esențială a introducerii votului prin corespondență, mai ales în condițiile în care adoptarea unei noi metode de vot poate crea confuzie și erori semnificative din partea unor alegători care nu sunt obișnuiți cu aceste proceduri. Trebuie menționat că societatea civilă a jucat un rol important, iar organizații ca Expert Forum, Code for Romania, Declic sau organizațiile cetățenilor români din străinătate au jucat un rol foarte important în promovarea acestor informații. EFOR a dezvoltat platforma [www.votcorect.ro](http://www.votcorect.ro), prin intermediul căreia a strâns și reclamații, pe care le-a direcționat către MAE și AEP și care au susținut, printre altele, schimbarea legii privind alegerile prezidențiale și introducerea votului prin corespondență pentru acestea în 2019.

### 3.3.4. Pregătirea logistică și a funcționarilor electorali.

**Pregătirea membrilor birourilor electorale este esențială.** Votul prin corespondență are suficiente specificități, iar o persoană care a fost membru într-o secție de votare deschisă în ziua alegerilor s-ar putea să nu înțeleagă toate procedurile. Primirea, scanarea, anularea plicurilor și buletinelor poate fi dificilă, mai ales în condițiile în care numărul acestora este mai mare decât într-o secție normală de votare. Aceste persoane trebuie pregătite din timp și

<sup>84</sup> Codul bunelor practici II.3.2.6.49. *Trebuie evitată declararea unui număr prea mare de buletine invalide sau nule. În caz de dubiu, s-ar putea încerca evaluarea intenției alegătorului.*

<sup>85</sup> Septimius Pârnu, Maria Krause, "Raport de observare a alegerilor prezidențiale 2019", p 34.

<sup>86</sup> AEP, "Raport privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2019", [www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2020/05/Raport-prezidentiale-2019.pdf](http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2020/05/Raport-prezidentiale-2019.pdf), pp. 91-93

<sup>87</sup> Vezi Ghidul alegătorului prin corespondență 2020, [www.mae.ro/sites/default/files/file/anul\\_2020/alegeriparl\\_2020/aghidul\\_aleg%C4%82torului\\_prin\\_coresponden%C8%9A%C4%82\\_27.11.2020\\_final.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2020/alegeriparl_2020/aghidul_aleg%C4%82torului_prin_coresponden%C8%9A%C4%82_27.11.2020_final.pdf)

<sup>88</sup> Irinela Vișan, "VIDEO INTERVIU/Mitulețu-Bucă (AEP): Dacă regulile vor fi respectate, nu ar trebui să existe o creștere a răspândirii virusului; scrutinul - un test", Agerpres, 29 august 2020, [www.agerpres.ro/politica/2020/08/29/video-interviu-mituletu-buca-aep-daca-regulile-vor-fi-respectate-nu-ar-trebuie-sa-existe-o-crestere-a-raspandirii-virusului-scrutinul-un-test-564105](http://www.agerpres.ro/politica/2020/08/29/video-interviu-mituletu-buca-aep-daca-regulile-vor-fi-respectate-nu-ar-trebuie-sa-existe-o-crestere-a-raspandirii-virusului-scrutinul-un-test-564105),

informate cu privire la ceea ce își asumă. AEP, STS și MAE pregătesc ghiduri dedicate birourilor electorale<sup>89</sup> și organizează sesiuni de pregătire pentru membrii birourilor și operatori.

Din experiența anterioară a BEVC din România, personalul nu a fost suficient pregătit, iar reprezentanții partidelor politice au avut în anumite contexte un interes scăzut, neparticipând activ la activitatea comisiei. La parlamentarele din 2020, raportul FiecareVot a notat faptul că membrii birourilor electorale au nevoie de o pregătire mai temeinică, pentru a înțelege și aplica unitar procedurile. Având în vedere activitatea extensivă, reglementările pentru organizarea și funcționarea acestor comisii ar putea prevedea un număr mai mare de membri și rezerve. De asemenea, numărul de alegători pentru o secție de votare nu ar trebui să depășească 3000, având în vedere criticile susținute ale membrilor BEVC care au participat la alegerile trecute legate de numărul mult prea mare de buletine de vot ce trebuie procesate<sup>90</sup>.

În același timp, **remunerarea membrilor birourilor electorale** trebuie să fie motivantă, având în vedere activitățile pe care le desfășoară. Din discuțiile cu membrii birourilor electorale care au funcționat pentru alegerile prezidențiale, nu au fost acoperite toate zilele de muncă, motiv pentru care o parte din membri nu s-au implicat suficient în activități.

### 3.3.5. Stabilirea regulilor pentru votul prin corespondență

**Regulile trebuie să fie clare de la început.** Legislația a fost modificată de numeroase ori. Legea 288/2020 a fost modificată de patru ori, dintre care o dată printr-o ordonanță de urgență, declarată în final neconstituțională. De asemenea, Legea 208/2015 – care reglementează alegerile parlamentare - a fost modificată de mai multe ori, iar pe lângă toate acestea, se mai adaugă și numeroasele decizii ale AEP, BESVS sau BEC<sup>91</sup>. Unele dintre aceste modificări au fost făcute cu puțin timp înaintea alegerilor. Atât Legea 148/2019, cât și Legea 202/2020 au fost modificate cu câteva luni înaintea alegerilor. În cel de-al doilea caz, procesul electoral pentru parlamentare era deja început. Modificarea legislației pe parcurs poate fi confuzantă și este contrară recomandărilor Comisiei de la Veneția, care fac referire la stabilitatea legii<sup>92</sup>.

Experiența României arată că legislația a fost cârpită de mai multe ori, fără a exista un interes deosebit din partea Parlamentului, când a elaborat legea inițială, de a avea un cadrul legislativ încheiat, și conform unor nevoi de moment. Așadar, legislația ar trebui să fie de la început comprehensivă și să cuprindă toate mecanismele despre care am vorbit anterior.

Un aspect important este și constituționalitatea introducerii unei metode alternative de votare, care trebuie discutată în perioada de elaborare a legislației și care este legată direct de scopul adoptării acesteia. Reglementările privind votul prin corespondență au fost contestate la Curtea Constituțională în 2015, pentru mai multe aspecte, care țin de egalitatea dreptului de vot, asigurarea securității și secretului votului sau corectitudinea procesului electoral. CCR a respins obiecția de neconstituționalitate, subliniind printre altele că votul prin corespondență poate fi aplicat doar alegătorilor din străinătate, ca metodă alternativă, având în vedere posibilitățile reduse ale acestora de a vota. De asemenea, în ceea ce privește securitatea votului, aceasta trebuie asigurată și în practică de instituțiile care îl organizează și de alegători, întrucât legea nu pot fi o garanție absolută și nu poate reglementa în mod exhaustiv comportamentul acestora<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> AEP, "Ghidul birourilor secțiilor de votare din străinătate care îndeplinesc și atribuțiile privind votul prin corespondență", [www.roaep.ro/instruire/wp-content/uploads/2019/11/GHID-BESV-CORRESPONDENTA-DSOE-DL-FINAL.pdf](http://www.roaep.ro/instruire/wp-content/uploads/2019/11/GHID-BESV-CORRESPONDENTA-DSOE-DL-FINAL.pdf). În 2019, 95 de birouri electorale din străinătate au îndeplinit atribuții legate de votul prin corespondență

<sup>90</sup> Septimius Părvu, "Primele concluzii privind observarea votului prin corespondență"

<sup>91</sup> Atât AEP, cât și BEC emit hotărâri. BEC poate emite hotărâri pentru implementarea legii, pe când AEP asigură, în limita competențelor sale, aplicarea unitară a dispozițiilor legale referitoare la organizarea alegerilor și a referendumurilor.

<sup>92</sup> Două birouri au anulat câte 500 de buletine, iar Biroul pentru votul prin corespondență nr 3 a anulat 800 de buletine de vot.

<sup>93</sup> Decizia CCR nr. 799 din 18 noiembrie 2015 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților,

**Procedura de votare trebuie să fie simplă și accesibilă**<sup>94</sup>. Procedurile complicate și vulnerabilitățile instituționale pot conduce la descurajarea alegătorilor să se înscrie sau să participe a doua oară, dar conduc și la erori care pot rezulta în anularea votului. La alegerile prezidențiale, au existat mai multe situații în care alegătorii au lipit timbrul VOTAT pe plicul exterior sau sigiliile pe alte părți ale plicului, conducând astfel la anularea acestuia. De asemenea, având în vedere că serviciile poștale din străinătate au reguli diferite privind confirmarea primirii plicului, trebuie stabilită o procedură suficient de inclusivă pentru a nu determina pierderea sau imposibilitatea ridicării unor plicuri. La alegerile trecute, au fost alegători care au reclamat că serviciile poștale nu au lăsat înștiințare la domiciliu dacă alegătorul nu a fost găsit pentru a semna de primire, fapt care înseamnă că nu a știut că respectivul plic a sosit.

Având în vedere că unii alegători au distrus materialele când au deschis plicurile, este nevoie de o procedură clară care să stabilească dacă pot fi înlocuite sau nu. Desigur, este important de stabilit dacă alegătorul respectiv prezintă situația în conformitate cu realitate și nu are alt obiectiv.

Perioada de înscriere și trimitere a plicurilor trebuie să fie suficient de lungă, pentru a permite informarea alegătorilor și transmiterea în siguranță a materialelor electorale. Un termen prea scurt poate descuraja alegătorii. De asemenea, în cazul alegerilor cu două tururi, cum sunt prezidențialele, este posibil ca plicul să nu poată fi transportat în țară în timp util.

Nu în ultimul rând, trebuie avute în vedere **costurile pentru organizarea votului prin corespondență**. Acesta implică o serie de costuri ridicate, pornind de la tipărirea și transportul materialelor, dar și campania de informare, dacă aceasta este realizată corespunzător. Așadar, trebuie calculate încă de la început realist cheltuielile, pentru a vedea dacă votul prin corespondență poate fi implementat corespunzător, fără a renunța la mecanismele de siguranță și transparență. În 2019, expedierea materialelor a costat 4,68 milioane RON, iar sosirile trimitărilor poștale în România alte 1,39 milioane RON<sup>95</sup>. Costul pentru o trimitere este estimat la 130 RON, la care se adaugă alte costuri pentru resurse umane, infrastructură, dezvoltarea platformei de înscrieri etc.

## Concluzii și recomandări pentru Republica Moldova

La prima vedere, votul prin corespondență poate părea o metodă facilă, care să fie introdusă într-un termen scurt. În realitate, experiența din România ne-a arătat că a fost nevoie de trei runde de alegeri pentru a ajunge la o formă acceptabilă a legislației și implementării, cu mențiunea că mai pot fi aduse îmbunătățiri procesului. Cea mai recentă experiență, în care s-a iscat un scandal în jurul faptului că aproape 45% dintre plicurile exterioare nu s-au întors în România a arătat că este nevoie de o analiză comprehensivă pentru a vedea cauzele<sup>96</sup>, care pot fi diverse, mai ales într-un an cu pandemie, în care transportul aerian a fost semnificativ limitat. Lipsa unor date precise despre cauzele acestei situații poate conduce la comentarii și acuzații politice populiste, care să pericliteze impresia publică despre integritatea votului prin corespondență, fără ca aceasta să existe în realitate.

Cu toate acestea, votul prin corespondență a facilitat votarea pentru un număr relativ mare de alegători atât la alegerile prezidențiale, cât și la cele parlamentare. Deși numărul participanților a crescut pe parcurs, mai poate fi îmbunătățit. Iar în contextul pandemiei, în care accesul la

precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/173113>

<sup>94</sup> Codul bunelor practici, Liniile directoare, I.3.2.i. "procedura de votare trebuie să fie simplă;"

<sup>95</sup> AEP, "Raport privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2019", p. 175

<sup>96</sup> Septimius Părvu, Maria Krause, "FiecareVot: Raport preliminar privind observarea alegerilor parlamentare", <https://expertforum.ro/fv-raport-intermediare>, decembrie 2020

secțiile de votare în unele țări poate fi dificil, este o metodă alternativă foarte utilă. Așadar, pentru România, votul prin corespondență a fost o alternativă pozitivă, dar care nu a fost pusă în aplicare suficient de eficient și care necesită îmbunătățiri și adaptări.

O astfel de decizie nu ar trebui luată de o singură formațiune politică, fără dezbateri. Fiind un subiect politic sensibil, trebuie să existe discuții largi, transparente, fără grabă și motive populiste, consultări publice în contextul introducerii unei astfel de metode, incluzând organizații ale societății civile, comunități ale alegătorilor din străinătate, precum și toate instituțiile relevante. Partidele politice parlamentare și neparlamentare din Republica Moldova, alături de instituțiile publice implicate (Comisia Electorală Centrală, Poșta Moldovei, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene etc) trebuie să ajungă la un consens pentru a face legea funcțională de la început și pentru a evita completări repetate ulterioare, care ar putea afecta încrederea în proces. Câmpurile legislative, precum cele din România, unele realizate cu puțin timp înaintea alegerilor, riscă să compromită implementarea în condiții de integritate, transparență și eficiență a votului. Mai mult, lipsa de susținere politică și publică pentru un astfel de proiect poate conduce la poziții negative ulterioare față de implementarea acestuia. Este, cu toate acestea, posibil ca partidele politice să folosească votul prin corespondență (și orice mijloc de vot alternativ), în diverse momente, ca un instrument politic, în condițiile în care nu le servește propriilor interese, motiv suplimentar pentru care întregul proces, cu riscuri și beneficii trebuie discutat și explicat publicului.

Până să implementeze metode alternative de vot, autoritățile din Republica Moldova ar trebui să extindă votul în persoană, prin deschiderea mai multor secții, stabilite prin consultări extensive, conform nevoii reale a votanților și fără criterii politice sau de altă natură. Experiența din România este grăitoare în acest sens: se pot deschide mult mai multe secții de votare în comunități relevante (după cum arătăm în introducere), cu consultarea acestora, pentru a permite votul pentru cât mai mulți alegători.

Această metodă nu poate fi introdusă până nu există certitudinea (atestată prin audit, o analiză aprofundată sau alte metode similare) că instituțiile care gestionează procesul au independența și capacitatea necesară pentru a-l implementa; ne referim în principal la Poșta Moldovei și la administrația electorală. Încrederea publicului în instituții este esențială pentru succesul implementării unei astfel de metode. Transparența administrației electorale și a serviciilor poștale trebuie să fie maximă, pentru a permite observarea de către toate părțile interesate și contestarea unor proceduri contrare legii. De asemenea, atribuțiile trebuie clar delimitate, pentru a evita situațiile din România, în care instituțiile își pasează responsabilitatea de la una la alta.

Introducerea unei astfel de metode necesită timp și nu poate fi realizată peste noapte. Alegătorii trebuie informați eficient, din timp, iar toate regulile trebuie să fie foarte clare, pentru a nu permite anularea votului din eroare sau intenționat. În România, așteptările au fost foarte mari încă de la început, ceea ce s-a dovedit a fi nerealist. Orice politică de acest tip are nevoie de 2-3 cicluri electorale pentru a se consolida, mai ales în condițiile în care un stat ca Republica Moldova nu a experimentat metode alternative de vot.





## 4. SINTEZA CONCLUZIILOR ȘI RECOMANDĂRILOR

Problemele-cheie conexe procesului de organizare și desfășurare a ultimelor alegeri parlamentare și prezidențiale, prezentate în cadrul acestui studiu, necesită a fi soluționate prin conjugarea eforturilor decidenților politici, autorităților guvernamentale și reprezentanților societății civile și a centrelor de cercetare. Abordarea acestor probleme nu poate fi amânată, dat fiind impactul negativ al acestora asupra subminării procesului electoral și lezării dreptului la vot pentru unii cetățeni ai Republicii Moldova. Sub acest aspect, manifestarea voinței politice pentru facilitarea procesului de vot este imperativă pentru consolidarea standardelor democrației electorale în Republica Moldova.

Pentru a răspunde eficient provocărilor existente, autoritățile electorale și decidenții politici trebuie să examineze posibilitatea introducerii votului alternativ. Acest demers trebuie analizat în contextul asigurării condițiilor optime de exercitare a votului pentru toți cetățenii Republicii Moldova, indiferent de numărul și locul aflării acestora. Pe această dimensiune, experiența Estoniei și României poate servi drept un exemplu relevant pentru Republica Moldova, iar bunele practici preluate din activitatea instituțiilor responsabile de gestionarea votului alternativ la Tallinn sau București pot fi asimilate și replicate de către autoritățile publice de la Chișinău. Pentru realizarea acestui deziderat, autoritățile publice de resort ar trebui să ia în calcul următoarele recomandări:

### 1) Pentru facilitarea procesului de vot în diasporă:

- a) **Mărirea perioadei de votare de la o zi la două zile consecutive**, cu asigurarea condițiilor optime pentru securitatea buletinelor de vot pe parcursul nopții și operarea unui flux cât mai mare de votanți.
- b) **Creșterea plafonului maxim de buletine per secție de votare de 5000 la 10 000**, pentru desfășurarea procesului de vot pe parcursul a două zile. Această modificare ar oferi mai multe marjă de manevră CEC-ului pentru suplimentarea numărului de buletine între cele două tururi de scrutin (în cazul alegerilor prezidențiale), pentru secțiile unde s-au înregistrat aglomerații.
- c) **Excluderea mecanismului de înregistrare prealabilă prin cerere scrisă, semnată în grup**, din Regulamentul privind înregistrarea prealabilă al CEC. Experiența scrutinului prezidențial din noiembrie 2020 demonstrează că procedura de colectare a semnăturilor poate fi ușor fraudată, fără ca organele electorale să poată interveni pentru a verifica autenticitatea acestora.
- d) **Introducerea formulei de calcul privind desemnarea numărului și amplasării secțiilor de votare** în art. 31 (3) al Codului Electoral, pentru a asigura mai multe claritate cu privire la ponderea fiecărui criteriu utilizat de către CEC pentru acest exercițiu.
- e) **Conjugarea eforturilor instituționale și asigurarea condițiilor legale și tehnice pentru introducerea votului alternativ**, prin organizarea de către organele electorale și Parlament a unui proces transparent și inclusiv de consultări publice, cu implicarea tuturor actorilor relevanți din sfera guvernamentală și non-guvernamentală.

### 2) Pentru introducerea votului electronic:

- a) **Asigurarea cetățenilor Republicii Moldova cu mecanisme de autentificare digitală securizată și posibilitatea de aplicare a semnăturii digitale simple în utilizare**, accesibile, cu termen de valabilitate extins, care vor putea fi obținute ușor, disponibile tuturor.
- b) **Amendarea cadrului legal electoral care să ofere posibilitatea organizării modalităților alternative de vot în Republica Moldova, inclusiv votul online**. În prezent,

cadru legal nu prevede alte modalități decât votul în secțiile de votare și la domiciliu, exclusiv în ziua votării.

- c) **Promovarea și dinamizarea utilizării tuturor soluțiilor de guvernare electronică existente.** Agenția de Guvernare Electronică și alte instituții publice din Republica Moldova au dezvoltat aproape 200 soluții de guvernare electronică dar gradul de utilizare ale lor este unul insuficient. Utilizarea pe larg a soluțiilor respective ar crește gradul de conștientizare a utilității soluțiilor online, inclusiv votul prin internet și înțelegerea mai bună a aspectelor tehnice și de Securitate conexe.
- d) **Dezvoltarea dezbaterilor largi în societate despre posibilitatea introducerii votului online.** Societatea va înțelege mai bine care sunt beneficiile, îngrijorările și riscurile implementării votului online dacă va avea acces la surse de informații credibile și discuții publice care să explice toate aspectele votului prin internet și cum pot fi minimizate riscurile conexe.
- e) **Introducerea programelor de educație digitală.** Educația digitală nu mai este un obiect de studiu ci o aptitudine de viață prioritară. Societățile prospere care au înțeles acest lucru introduc educația digitală în toate treptele educaționale. O societate care are un grad de educație digitală mai înaltă va accepta mai rapid implementarea votului online.
- f) **Implementarea graduală a votului online.** Credibilitatea în sistemul de vot online va crește dacă procesul va fi implementat gradual, începând cu votarea în regim de testare și alegeri care nu comportă caracter legal (referendumuri, voturi consultative). Următorul pas ar putea fi votul online, în categorii specializate (de exemplu, votul paralel în o zonă geografică distinsă), iar succesul acestor exerciții de vot poate continua cu introducerea votării online la unele din alegerile locale sau parlamentare în Republica Moldova.

## 2) Pentru introducerea votului prin corespondență

- a) **Inițierea unui proces larg de consultări și dezbateri pe marginea introducerii votului prin corespondență.** Fiind un subiect politic sensibil, trebuie să existe discuții largi, transparente, fără grabă și motive populiste, consultări publice în contextul introducerii unei astfel de metode, incluzând organizații ale societății civile, comunități ale alegătorilor din străinătate, precum și toate instituțiile relevante. Partidele politice parlamentare și neparlamentare din Republica Moldova, alături de instituțiile publice implicate (Comisia Electorală Centrală, Poșta Moldovei) trebuie să ajungă la un consens pentru a face legea funcțională de la început și pentru a evita completări repetate ulterioare, care ar putea afecta încrederea în proces.
- b) **Asigurarea independenței și integrității instituțiilor care gestionează procesul de implementare a votului prin corespondență.** Este vorba, în special, de Poșta Moldovei și administrația electorală. Încrederea publicului în instituții este esențială pentru succesul implementării unei astfel de metode.
- c) **Transparența administrației electorale și a serviciilor poștale trebuie să fie maximă,** pentru a permite observarea de către toate părțile interesate și contestarea unor procedurile contrare legii. De asemenea, atribuțiile trebuie clar delimitate între instituțiile responsabile.
- d) **Informarea eficientă a alegătorilor, pentru a nu permite anularea votului din eroare sau intenționat.** Orice politică de acest tip are nevoie de 2-3 cicluri electorale pentru a se consolida, mai ales în condițiile în care un stat ca Republica Moldova nu a experimentat metode alternative de vot.

## ABREVIERI

|              |                                                                                                       |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ACP</b>   | Aplicația Cheilor Private                                                                             |
| <b>AEP</b>   | Autoritatea Electorală Permanentă                                                                     |
| <b>AOV</b>   | Aplicația Online a Votantului                                                                         |
| <b>BEC</b>   | Biroul Electoral Central                                                                              |
| <b>BESV</b>  | Biroul Electoral de Circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării |
| <b>BEVC</b>  | Birou Electoral pentru Votul prin Corespondență                                                       |
| <b>CCR</b>   | Curtea Constituțională a României                                                                     |
| <b>CEC</b>   | Comisia Electorală Centrală                                                                           |
| <b>UE</b>    | Uniunea Europeană                                                                                     |
| <b>MAEIE</b> | Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene                                                  |
| <b>SIMPV</b> | Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal               |
| <b>STS</b>   | Serviciul de Telecomunicații Speciale                                                                 |
| <b>PSD</b>   | Partidul Social Democrat                                                                              |

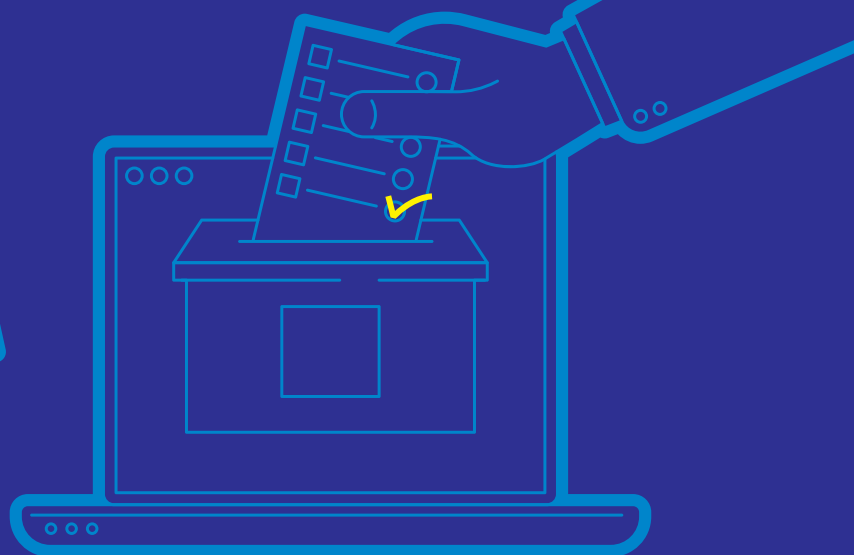
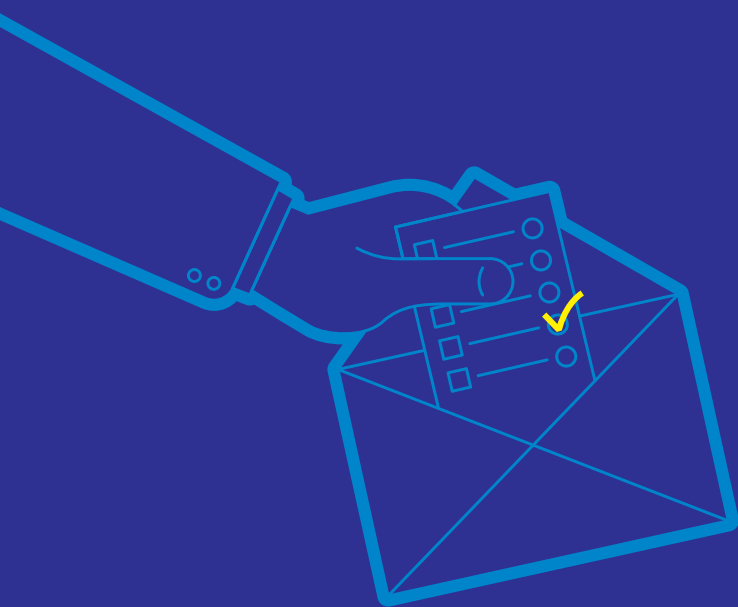
## DESPRE AUTORI

**Victor GUZUN** este expert e-transformare și reforma administrației publice în cadrul Laboratorului de Inițiative pentru Dezvoltare (LID Moldova), conduce o companie de consultanță din Estonia și este consultant independent în mai multe proiecte internaționale.

**Mihai MOGÂLDEA** este lider de echipă al programului europenizare din cadrul Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE). Anterior, a desfășurat activități de cercetare în cadrul mai multor instituții, precum Collegium Civitas (Varșovia), Institutul Leibniz pentru Studii în Europa de Est și Sud-Est (Regensburg) și Asociația Slovacă pentru Politică Externă (Bratislava). Mihai este absolvent al unui program de master în studii politice și administrative europene la Colegiul Europei (Bruges).

**Septimius PÂRVU** este expert în buna guvernare și alegeri, cu peste 10 ani de experiență în coordonarea proiectelor de consolidare a capacității pentru instituțiile publice și societatea civilă, în domenii precum monitorizarea alegerilor, finanțarea politică și participarea cetățenilor. Între 2012 și 2020, Septimius a coordonat 12 campanii de observare a alegerilor, la care au participat peste 7.000 de observatori electorali, în România și Republica Moldova. Septimius are experiență electorală internațională în țări precum Moldova, Estonia, Slovacia, Lituania sau Muntenegru. A colaborat cu organizații internaționale precum OSCE / ODIHR, UNDP, IFES și Consiliul Europei. Din 2012 este coordonator de programe la Expert Forum.





**Adresa:** str. București 90, of. 20, et. 3,  
mun. Chișinău, MD-2001,  
Republica Moldova

**Telefon:** + 373 22 788 989

**Email:** [info@ipre.md](mailto:info@ipre.md)

**Website:** [www.ipre.md](http://www.ipre.md)