

# **RAPORT**

## **cu privire la analiza, expertiza și evaluarea legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău**

### **I. INTRODUCERE**

La data de 12.07.2018 Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 126 cu privire la efectuarea unei analize ample, evaluări și expertize a legislației electorale care a stat la baza invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău, prin care a împuternicit Comisia juridică, numiri și imunități să efectueze o expertiză a legislației electorale în conformitate cu standardele internaționale în materie de alegeri, cu referire la premisele și motivația juridică care au stat la baza invalidării alegerilor locale noi, inclusiv legate de folosirea rețelelor de socializare, precum și proporționalitatea sancțiunilor aplicate.

În scopul îndeplinirii sarcinilor sale, Comisia juridică, numiri și imunități a solicitat și a recepționat informații din partea Comisiei Electorale Centrale, Ministerului Justiției, Curții Supreme de Justiție, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Asociației Promo-Lex, Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului și Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte.

În special Comisia a solicitat informații cu privire la: precedentele de anulare a alegerilor în Republica Moldova; experiența internațională, din punct de vedere al reglementărilor normative, cu privire la „ziua tăcerii” și dreptul la agitație electorală; practica internațională legată de temeiurile de invalidare a alegerilor și proporționalitatea sancțiunilor aplicate; experiența internațională, din punct de vedere al reglementărilor normative, cu privire la folosirea rețelelor de socializare în perioada alegerilor; copiile materialelor cauzei ce vizează subiectul invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău, în vederea efectuării unei analize minuțioase a aspectelor indicate în Hotărârea Parlamentului nr. 126/2018, precum și propuneri de modernizare a legislației care ar contribui la perfecționarea procedurilor electorale și consolidarea drepturilor electorale ale cetățenilor.

La data de 13.09.2018, Comisia juridică a organizat dezbateri publice cu reprezentanții autorităților, organizațiilor menționate mai sus, în cadrul cărora s-au discutat problemele majore și soluțiile în contextul invalidării alegerilor locale noi din municipiul Chișinău din 20 mai și 3 iunie 2018. Opiniile și propunerile expuse în cadrul dezbaterilor au fost prezentate Comisiei juridice pe suport de hârtie, acestea fiind incluse în prezentul raport.

Astfel, examinând legislația electorală, materialele cauzei ce vizează subiectul invalidării alegerilor locale noi în municipiul Chișinău, hotărârile Curții Constituționale, studiile tematice ale grupurilor de experți ai Consiliului European, Comisiei de la Veneția, jurisprudența CEDO, dezbaterile organizate pe platforma Comisiei juridice, numiri și imunități și sintetizând informațiile obținute din partea autorităților și organizațiilor menționate, Comisia juridică relevă următoarele:

## **II. OPINII ALE INSTITUȚIILOR, SOCIETĂȚII CIVILE ȘI PRACTICA INTERNAȚIONALĂ**

Conform informației prezentate de Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului, vom reproduce sistematizarea informațiilor cu privire la 1) anularea voturilor individuale și 2) anularea voturilor în secțiile de votare. Această sistematizare se efectuează pe baza legislației cercetate a țărilor din America Latină în curs de formare a democrațiilor.

### 1. Anularea votului individual

Toate legile electorale permit anularea voturilor individuale. În general, orice vot care a fost emis în mod ilegal trebuie anulat. Un număr suficient de mare de anulare a voturilor individuale poate afecta votul la o secție de votare și eventual rezultatul general al alegerilor. Acesta este cazul când sunt mai multe voturi anulate decât cele valide la aceeași secție de votare (El Salvador), spre exemplu atunci când voturile anulate reprezintă mai mult de jumătate din alegerile particulare (Brazilia și El Salvador) sau când două treimi din voturile primite sunt fie voturi anulate sau necompletate (Peru).

Multe țări stabilesc toate condițiile care pot produce anularea voturilor individuale. Toate acestea condiții sunt de principiu compatibile cu legislația Republicii Moldova. Printre aceste condiții se numără:

- utilizarea buletinelor de vot neoficiale sau nesemnate;
- utilizarea buletinelor de vot care nu au fost semnate de oficialii secției de votare (Argentina, Bolivia, Peru și Venezuela);
- distrugerea parțială, mutilarea, modificarea sau modificarea buletinelor electorale (Argentina, Peru și Venezuela);
- existența a mai mult de două buletine de vot care conțin diferite părți pentru a alege un post (Argentina);
- intenția sau plasarea mai multor buletine de vot într-un singur plic (Columbia);

- folosirea buletinului diferit de cel aprobat (Bolivia);
- inscripția sau repetarea numelor care diferă de cele autorizate să apară pe buletinele de vot (Argentina și Peru);
- neinteligibilitatea buletinelor de vot (Columbia);
- includerea cuvântului „nul” (Bolivia);
- moartea unui candidat sau înlocuirea candidaților, care nu a fost făcută la timp (Chile);
- candidatul supleant nu și-a exprimat consimțământul la timp (Columbia);
- alegătorul nu păstrează *confidențialitatea votului* (Bolivia);
- alegătorul semnează buletinul de vot sau lasă *urme* care pot fi folosite pentru *a-l identifica* (Peru).

Toate cazurile deja menționate sunt diferite de cazul buletinelor de vot neetichetate, cunoscut sub numele de așa-numitul vot necompletat. Chiar dacă în multe țări, secțiile de votare au competența de a examina și anula votul individual, fără nicio restricție, în unele cazuri voturile pot fi supuse contestării atunci când există îndoieli serioase cu privire la legitimitatea și identitatea alegătorului. Astfel de contestații sunt soluționate de către entitățile superioare electorale (Argentina și Uruguay). Anularea voturilor individuale se referă la voturile alegătorilor individuali și dacă numărul acestora nu este semnificativ, nu afectează nici restul voturilor primite la locul de vot afectat, nici rezultatul general obținut în acel punct de vot.

## 2. Anularea voturilor la o secție de votare

Motivele pentru care voturile primite de la o secție de votare pot fi anulate sunt împărțite în trei grupe diferite: a) nereguli comise în timpul înființării secțiilor de votare; b) neregulile comise în timpul procesului de votare; și c) neregulile comise în timpul numărării voturilor sau redactării certificatului secției de vot.

### *a. Neregulile comise în timpul înființării secțiilor de vot*

În general, orice votare și rezultatul de vot la o secție de vot creată în mod ilegal poate fi anulat (Brazilia, Panama și Venezuela). Formarea incorectă a secțiilor de vot, care rezultă din numirile greșite ale membrilor secției de vot (Costa Rica, Mexic și Chile), trebuie diferențiată de cazurile în care un loc de vot este stabilit într-o locație neautorizată și într-un mod nejustificat (Brazilia, Costa Rica, Peru, Mexic și Venezuela).

### *b. Neregulile comise în timpul procesului de vot*

Aceste tipuri de nereguli din *perspectiva alegătorului*, includ următoarele:

- numele candidaților au fost în mod eronat scrise pe buletinele de vot (Columbia);
- simbolurile partidelor politice sunt în mod eronat scrise pe buletinul de vot (El Salvador și Chile, dacă astfel de greșeli dezorientează alegătorii sau au afectat rezultatul);
- alegătorul de drept nu avea voie să voteze (Mexic, atît timp cît o astfel de interdicție afectează rezultatul final, și Peru);

- alegătorii care nu apar în registrul alegătorilor votează (Mexic, atît timp cît o astfel de interdicție afectează rezultatul final, și Paraguay);
- alegătorii neidentificați votează (Brazilia);
- au fost autorizate mai multe voturi de către un singur alegător (Paraguay).

În plus, anularea este justificată, din perspectiva comportamentului *secțiilor de votare*, și în următoarele situații:

- cînd membrii unei secții de votare au exercitat orice presiune asupra alegătorilor pînă la un punct care îi determină pe alegători să se abțină, să voteze împotriva voinței lor sau să voteze fără formalități juridice (Venezuela);
- cînd violența a fost cauzată asupra membrilor secției de vot atît timp cît violența a modificat rezultatul alegerilor (Columbia, Guatemala, Panama, Paraguay și Venezuela);
- cînd au fost provocate violențe, presiuni sau amenințări asupra alegătorilor atît timp cît această situație modifică rezultatul alegerilor (Bolivia, Brazilia, Guatemala, Paraguay, precum și El Salvador și Mexic.);
- cînd au avut loc fraude, mituire, intimidări de orice fel sau violență în favoarea unui anumit candidat (Chile și Peru);
- cînd violența a împiedicat votul liber și pașnic (Paraguay);
- cînd confidențialitatea votului a fost încălcată (Brazilia și Paraguay);
- cînd au avut loc falsuri, fraude sau presiuni asupra alegătorilor (Brazilia și Chile);
- orice altă acțiune care ar fi putut modifica în mod rezonabil, previzibil rezultatul electoral (Guatemala).

### *c. Nereguli comise în timp ce se numără voturile*

Legile electorale stabilesc diferite motive pentru a anula numărarea voturilor. Unele dintre aceste motive pot fi descrise după cum urmează:

- numărarea s-a efectuat într-un loc neautorizat (Bolivia, Ecuador, Panama și Paraguay, Chile). În unele țări (Columbia și Mexic), numărarea poate fi efectuată în altă parte atît timp cît este justificată;
- cînd violența a fost exercitată asupra membrilor secției de vot, atît timp cît violența a afectat rezultatul alegerilor (Venezuela); atunci cînd a fost exercitată într-un mod intenționat, cu scopul de a ajuta unul sau mai mulți candidați pentru a schimba rezultatul alegerilor (Mexic);
- atunci cînd există o diferență de cinci sau mai mult între numărul de alegători și numărul de plicuri utilizate (Argentina);
- cînd numărul efectiv de alegători este mai mare decît cel înregistrat (Columbia); cînd există mai multe voturi anulate decît cele valide (El Salvador);
- cînd numărul de buletine electorale care au fost utilizate este mai mare decît numărul alegătorilor înregistrați la consiliul electoral (El Salvador);
- cînd numărarea electorală a fost făcută în mod eronat (Columbia și Peru).

În multe țări, numărarea electorală este văzută ca o activitate care se desfășoară o singură dată, ceea ce înseamnă că în multe țări nu se poate repeta (Bolivia și Peru). Cu toate acestea, în unele locuri, o nouă numărare repetată poate fi legală. Un astfel de caz este cazul Mexicului în care o consemnare nouă trebuie să fie efectuată de consiliile raionale atunci când rezultatele scrise în actul de control al secției de vot nu se potrivesc cu cele scrise în acel dosar al aceleiași secții de vot, atunci când actul de control conține greșeli sau modificări clare, sau când nu se pot găsi nici un dosar, nici o notă referitoare la o singură secție de vot.

### 3. Anularea generală. Principii OSCE/ODIHR

Oficiul pentru Democrație și Drepturile Omului (ODIHR) în publicația sa *Resolving Election Disputes (Rezolvarea disputelor electorale)*, a formulat o serie de recomandări privind condițiile de invalidare a alegerilor<sup>1</sup>:

1. Decizia de invalidare a alegerilor va trebui rezervată *celei mai înalte entități electorale*. Această decizie va fi supusă *contestării la cea mai înaltă instanță judiciară* sau Curtea Constituțională.

2. Legea electorală va specifica dacă, și *cine* din, actorii relevanți au *dreptul de a iniția procedurile de invalidare* prin depunerea plîngerii formale.

3. Legea electorală va specifica dacă *mecanismul general* sau unul *specific de invalidare* a alegerilor se aplică în fiecare caz.

4. Rezultatele electorale preliminare și finale pot fi supuse contestării. Legea electorală va diferenția *procedurile, termenii limită aplicabile* pentru fiecare perioadă și fiecare caz *univoc și previzibil*.

5. În conformitate cu prevederile legii, toate plîngerile și contestările vor fi examinate și *decise definitiv în termen de cel mult 2 luni*.

6. Legea electorală va clarifica clar *motivele exacte* pentru care *rezultatele electorale* vor fi considerate *parțial sau deplin nevalidate*.

7. Legea va specifica *clar natura și volumul probelor necesare* pentru a supune examinării de contestare și a decide asupra legalității *invalidării rezultatelor* alegerilor.

Acestea fiind aplicabile, se va reține un principiu cheie, precum că doar *în condițiile extraordinare*, în care probele de: 1) ilegalitate, 2) comportament ilegal, cu 3) abateri substanțiale sunt tranșante și acestea 4) direct influențează prin distorsiune sau modificare rezultatele alegerilor, acestea pot fi *invalidate*.

Conform datelor statistice prezentate de Comisia Electorală Centrală începînd cu anul 1999 în Republica Moldova au avut loc 32 de precedente de anulare a alegerilor drept urmare a diverselor în călcări ale legislației electorale care se refereau la votarea în locul altei persoane, efectuarea agitației electorale în preziua votării, în ziua alegerilor, atît în secția de votare cît și în afara acesteia, participarea persoanelor neautorizate la procesul de numărare a buletinelor, elaborarea buletinelor de vot cu derogări de la prevederile Codului electoral etc.

---

<sup>1</sup> <https://www.osce.org/odihr/elections/17567?download=true>.

În opinia sa, **Curtea Supremă de Justiție**, relevă că obiectivul fundamental al instanței de judecată la confirmarea rezultatelor alegerilor locale este de a evalua măsura în care procesul electoral s-a desfășurat în conformitate cu prevederile legale, or, în cursul unei campanii electorale, sunt posibile anumite neregularități, însă valabilitatea alegerilor depinde de dimensiunea și de amploarea neregulilor identificate.

Deși, cadrul juridic asigură o bază adecvată pentru realizarea alegerilor democratice, totuși, există anumite lacune și ambiguități. În particular, Curtea Supremă de Justiție recomandă Parlamentului reglementarea separată și explicită a procedurii de confirmare a rezultatelor în eventualitatea existenței a două tururi de scrutin.

Aici, Curtea Supremă de Justiție subliniază că încălcarea legislației electorale de către candidatul Andrei Năstase, care a fost luată la baza hotărârilor judecătorești de neconfirmare a alegerilor locale și care a fost constatată prin hotărâri judecătorești irevocabile, s-a desfășurat în turul II de scrutin. Așadar, procesul electoral a fost viciat în turul II de scrutin, însă Codul electoral, nu diferențiază procedura de confirmare a alegerilor în eventualitatea organizării alegerilor în două tururi de scrutin, considerente din care instanța supremă semnalează Parlamentului să înlăture această lacună legislativă.

Totodată, în motivarea soluției de infirmare a alegerilor locale, instanțele au avut la bază prevederile art. 74 alin. (4) Cod electoral care stabilește că instanța de judecată nu confirmă rezultatele alegerilor locale în circumscripția respectivă în cazul constatării unor încălcări comise în timpul alegerilor sau la totalizarea rezultatelor, dacă aceste încălcări au influențat rezultatele alegerilor.

În opinia Curții Supreme de Justiție, după cum se observă din textul art. 74 alin. (4) din Codul electoral, legiuitorul a condiționat infirmarea rezultatelor alegerilor locale, de constatare a unor încălcări în timpul alegerilor, dacă aceste încălcări au influențat rezultatele alegerilor. Determinarea influențării rezultatelor alegerilor, presupune anumite metode matematice, statistice. Din aceste raționamente, Curtea Supremă de Justiție consideră că Comisia Electorală Centrală este mai bine plasată în a determina, dacă încălcările comise în timpul alegerilor locale, au influențat rezultatele alegerilor, și pe cale de consecință, a confirma sau infirma rezultatele alegerilor locale. Din această perspectivă, ar fi oportun de a degreva instanțele de judecată de competența confirmării sau infirmării alegerilor locale și investirea Comisiei Electorale Centrale cu o astfel competență.

Cu referire la subiectul competenței instanțelor de judecată de validare/invalidare a alegerilor, **Ministerul Justiției** a comunicat că potrivit prevederilor Codului electoral, privind modul de desfășurare a alegerilor locale, confirmarea legalității alegerilor constituie competența instanței de judecată care în termen de 10 zile de la data primirii rapoartelor consiliilor electorale de circumscripție, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din fiecare circumscripție electorală (art.146).

Articolul 148 din Codul electoral stabilește că alegerile sunt declarate nule dacă în cadrul operațiilor electorale au fost comise încălcări ale codului care au influențat rezultatele

votării și atribuirea mandatelor. Hotărîrea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza hotărîrilor instanțelor de judecată respective.

Fiind caracteristice unui stat de drept, alegerile sunt instrumente prin excelență ale democrației directe, în care alegătorii își exprimă opțiunea. Alegerile democratice sunt decisive pentru garantarea respectării voinței poporului la formarea guvernării la toate nivelurile. Prin urmare, decizia de invalidare a unui scrutin constituie cea mai severă sancțiune ca răspuns la neregulile care au viciat procesul electoral.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că în cursul unei campanii electorale sunt posibile anumite neregularități, dar valabilitatea alegerilor depinde de dimensiunile și de amploarea acestora constatate de autoritățile statului. În acest context, Curtea a statuat că:

1) anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă;

2) nu orice fraudă din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să modifice atribuirea mandatelor;

3) cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază.

De asemenea, Comisia de la Veneția, în Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat în cadrul celei de-a 52 sesiuni (Veneția, 18-19 octombrie 2002), a relevat că instanța trebuie să poată anula scrutinul dacă o neregularitate a putut influența rezultatele alegerilor. Posibilitatea anulării integrale a alegerilor sau numai a rezultatelor obținute la una din circumscriptiile electorale sau secțiile de votare trebuie să fie posibilă. În cazul anulării rezultatelor trebuie desfășurat un nou scrutin pe teritoriul în cauză.

Avînd în vedere principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea Europeană a reținut că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricît de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară. Deși certitudinea în redactarea unei legi este un lucru dorit, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (Hotărîrea din 22 noiembrie 1995, pronunțată în cauza *S.W. vs. Regatul Unit*).

Prin urmare, în contextul principiilor enunțate supra, ține de competența instanțelor de judecată de a aprecia în fiecare situație în parte, în baza unor criterii obiective, proporționalitatea gravității incidentelor care sunt de natură să influențeze rezultatul final al alegerilor. O serie de elemente secvențiale care nu formează un fenomen cu vocația de a schimba voința alegătorilor, în sensul unei modificări a atribuirii mandatului nu poate determina aplicarea celei mai drastice sancțiuni, și anume invalidarea alegerilor.

Instanțele de judecată prin aplicarea testului de proporționalitate urmează să determine justul echilibru între gravitatea încălcării comise și severitatea sancțiunii aplicate. Acestea urmează să cuantifice în baza unor criterii obiective factorii care au fost în măsură să

influențeze prezența la vot și rezultatele alegerilor. În acest sens, eventuala opțiune electorală a cetățenilor nu poate, *in abstracto*, fi atribuită în exclusivitate unui sau altui candidat.

Cu referire la acest aspect, Curtea Constituțională din Bulgaria fiind chemată să invalideze alegerile parlamentare din 12 mai 2013, inclusiv pe motivul agitației electorale ilegale în ziua alegerilor și ziua precedentă, a statuat că „*Nu a fost posibilă stabilirea unei legături de cauzalitate între campania desfășurată de participantul la procesul electoral și rezultatul final al alegerilor. În principiu, alegerea făcută de alegători depinde de procesele lor mintale și de experiențele emoționale - doi factori care nu au putut fi elucidați prin mijloace legale în cursul procesului electoral*” (Hotărîrea din 9 iulie 2013).

Potrivit principiilor generale în materie electorală, participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

Scopul instituirii prevederilor legale care interzic agitația electorală în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor este de a oferi alegătorilor o șansă de reflecție asupra candidaților și votului care urmează a fi exercitat în afara oricărei influențe.

În acest sens, și Comisia de la Veneția a stabilit că perioada de tăcere, sau așa-numita „zi de reflecție”, este o perioadă scurtă de timp (de obicei o zi) înainte de alegeri, pentru a permite alegătorilor să absoarbă toate informațiile primite în timpul campaniei electorale și să facă o alegere fără presiune. Diseminarea mesajelor electorale în această perioadă scurtă este interzisă (CDL-AD(2009)031, pct.64).

Deși, în multe democrații occidentale „tăcerea electorală” este considerată ca aducînd atingere libertății de exprimare, totuși aceasta constituie o practică în statele cu o democrație tînără. În acest sens, Curtea Constituțională a Ungariei a constatat printr-o hotărîre din 27 februarie 2007 constituționalitatea prevederilor privind tăcerea electorală. Instanța de contencios constituțional a statuat că restrîngerea adusă libertății de exprimare prin „tăcerea electorală” este proporțională scopului urmărit și anume celui de protecție a dreptului la vot.

Cu referire la experiența internațională reflectată în informațiile prezentate de autoritățile menționate mai sus, din punct de vedere al reglementărilor normative cu privire la „ziua tăcerii” și dreptul la agitația electorală, Comisia juridică menționează că în majoritatea statelor cu o democrație consolidată, cum ar fi Elveția, Finlanda, Islanda, Marea Britanie, Norvegia, Cehia, Suedia și SUA, legislația electorală nu stabilește o „perioadă a tăcerii”, fiind interzise doar acțiuni de agitație electorală în incinta secției de votare și într-un anumit perimetru al secției. În Marea Britanie concurenții electorali sunt îndemnați să invite cetățenii să-și exprime opțiunea de vot, chiar și în ziua alegerilor.

În Slovenia agitația electorală, în ziua desfășurării scrutinului, este interzisă doar în cadrul secțiilor de votare (art. 65 din Codul electoral). În acest sens, și Curtea Supremă din SUA a hotărît în cauza *Burson v. Freeman* (1992) că, campania poate fi limitată doar în ziua alegerilor într-o zonă mică din jurul secției de votare.



Totodată, deși în unele state agitația este interzisă prin lege în ziua alegerilor, în unele țări aceasta constituie un „acord tacit (gentlemen’s agreement)” între concurenții electorali.

În alte state, precum Canada, Franța, Estonia, Georgia, Belarus, agitația electorală este interzisă doar în ziua alegerilor. În Coreea de Sud, agitația electorală este interzisă în ziua alegerilor, cu excepția agitației desfășurate în rețeaua Internet. În Letonia, în ziua alegerilor, sunt permise activitățile de agitație electorală pe paginile web ale partidelor politice și a alianțelor dintre partide. Conform Legii Electorale din Canada, se interzice difuzarea publicității electorale doar în ziua alegerilor, înainte de închiderea întregii secții de votare, într-o anumită circumscripție electorală. Încurajarea participării la vot nu este considerată publicitate.

În cazul altor state, agitația electorală este interzisă atât în ziua alegerilor cât și în ziua care o precede, aici menționăm Portugalia, Italia, Albania, Bulgaria, România, Macedonia, Ucraina, Federația Rusă și Japonia.

Cu referire la proporționalitatea, tipurile de sancțiuni aplicate, menționăm că în cazul Albaniei, organul electoral poate aplica o amendă de 3900 euro subiectului care încalcă normele ce interzic agitația electorală. Editorul sau radiodifuzorul care încalcă aceste norme este amendat cu 15400 euro. În Portugalia, persoanele care, în ziua alegerilor sau în ziua precedentă alegerilor, fac propagandă electorală prin orice mijloace, sunt sancționați cu privațiune de libertate de pînă la 6 luni și o amendă. Același tip de sancțiune se aplică celor care, în ziua alegerilor, fac propagandă în secțiile de votare sau în imediata apropiere a acestora de pînă la 500 metri.

În conformitate cu legislația Italiei, în ziua precedentă alegerilor și în zilele stabilite pentru alegeri sunt interzise mitingurile, reuniunile de promovare electorală directă sau indirectă, în locurile publice sau deschise publicului, postarea de noi materiale tipărite, afișe sau alte materiale de propagandă. În zilele destinate votării, la fel, sunt interzise toate formele de propagandă electorală în raza de 200 metri de la intrarea în secțiile de votare. În aceeași perioadă, radiodifuzorilor privați li se interzice răspîndirea propagandei electorale. Orice persoană care încalcă interdicțiile menționate se pedepsește cu privațiune de libertate pînă la 1 an și cu amendă.

Astfel, se constată că practica internațională nu este una unitară, prezența sau lipsa reglementărilor normative ce țin de interzicerea agitației electorale în preziua și ziua votării nu ar fi de natură să aducă atingere principiilor consfințite în materie electorală.

În majoritatea statelor legislația nu reglementează instituția agitației electorale prin utilizarea rețelelor de socializare și a mijloacelor de comunicare electronică. Însă avînd în vedere rolul important pe care îl acumulează mijloacele de comunicare electronică, inclusiv în procesul electoral, a campaniei electorale, tot mai multe state au sub vizer acest aspect și tind să elaboreze un cadru normativ care ar institui reguli clare și democratice pentru subiecții electorali.

În acest sens, legislația franceză interzice publicitatea electorală comercială (plasarea mesajelor electorale plătite pe rețelele de socializare) pe parcursul campaniei electorale. Astfel, pe parcursul a 6 luni care preced prima zi a lunii electorale și pînă la data alegerilor

este interzisă utilizarea publicității comerciale pe rețelele de socializare pentru a obține, în mod artificial, vizibilitate și trafic. În cazul încălcării interdicției, este prevăzută o amendă de 75000 euro. În România, legislația limitează plățile pentru publicitatea electronică sponsorizată la o cotă maximă de 30% din cheltuielile de campanie ale unui concurent electoral.

După cum menționează **Coaliția civică pentru alegeri libere și corecte**, potrivit studiului privind utilizarea internetului în campania electorală<sup>2</sup>, publicat la 17 noiembrie 2017 de Comitetul de experți în domeniul pluralismului media și transparenței proprietății mijloacelor media, abordarea subiectului agitației și publicității politice, la fel ca și utilizarea internetului în campaniile politice și electorale trebuie să aibă ca punct de reper dreptul la opinie și exprimare, prevăzut de dreptul constituțional ca materie, și care este prioritar pentru instituțiile internaționale, specializate în domeniul protecției drepturilor omului. Comunicarea politică a devenit de mult un domeniu al reglementărilor sub diverse aspecte. Majoritatea statelor membre ale Consiliului Europei au reglementări referitoare la publicitatea politică prin intermediul mass-mediei tipărite și cea radiodifuzată (TV și radio), mai puține însă au reglementări referitoare la internet și rețelele de socializare.

Reglementările și limitările introduse pe segmentul agitației și publicității politice/electorale au drept scop asigurarea integrității procesului politic, crearea condițiilor egale pentru concurența politică și electorală, asigurarea transparenței mijloacelor financiare și limitarea utilizării acestora în vederea echilibrării potențialului de influențare a opiniei publice, excluderea abuzurilor ce pot distorsiona percepția realităților și atitudinea critică a cetățenilor față de acestea, influențându-le comportamentul, etc. Acest gen de reglementări se conțin de obicei în legislația electorală, legile audiovizualului, codurile deontologice, fiind reflectate și în standardele internaționale privind drepturile omului, care acceptă că reglementările sunt necesare și aplicate proporțional.

Spre deosebire de internet, reglementările referitoare la competiția și publicitatea politică prin intermediul presei tipărite și a celei electronice (TV și Radio) au o caracteristică aparte, dat fiind faptul că acestea sunt entități intermediare între producătorul de conținut (entități politice care au interes să influențeze publicul de o anumită manieră) și consumatorul acestui conținut (publicul larg, influențabil).

Odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, a rețelelor de socializare, prin intermediul internetului fiecare individ sau grup de indivizi poate, în principiu fi, deopotrivă, producător și consumator de informații sau dezinformații premeditate, în lipsa intermediarilor ce pot fi supuși reglementărilor tradiționale. Studiile sociologice arată, în acest sens, că segmente largi ale societății, care anterior nu manifestau interes sporit pentru dezbaterile politice, sunt atrase în astfel de dezbateri. Această stare de fapt comportă avantaje, dar și riscuri majore.

Accesibilitatea comunicării prin intermediul internetului sporește vizibilitatea partidelor politice cu resurse financiare limitate, care își pot promova platformele politice și

---

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/studv-use-of-intemet-in-electoral-campaigns/1680776163>.

comunica la modul direct cu potențialii susținători fără a implica cheltuieli prea mari. Și acesta este un avantaj, dar există și riscuri evidente. În acest sens, eventualele reglementări în domeniul publicității politice și agitației electorale ar trebui să aibă în vedere următoarele aspecte:

**1) Reglementarea media** - are loc diminuarea rolului reglementării media tradiționale odată cu creșterea masivă a popularității internetului, unde este dificil, dacă nu chiar imposibil, ca dezbaterile politice să fie supuse reglementărilor tradiționale;

**2) Utilizarea resurselor financiare** – resursele financiare, deși rămân un factor extrem de important, își pierd din ponderea de influențare a media tradițională odată cu transferarea unei mari părți a dezbaterii politice în internet. Problema care se ivește este că scade dramatic eficiența limitării utilizării resurselor financiare pentru publicitatea politică și electorală în internet. Partidele bogate pot la fel de bine sau chiar mai abil folosi internetul și mijloacele oferite de noile tehnologii informaționale. De aceea, reglementările referitoare la utilizarea banilor în politică trebuie recalibrate pentru a face față noilor provocări;

**3) Direcționarea spre grupurile țintă** – internetul sporește direcționarea mesajelor cheie către grupurile demografice specific țintite, ridicând noi probleme și provocări. Indivizii asociați în anumite grupuri în rețelele de socializare pot fi lipsiți de informații de alternativă sau imparțiale, fiind supuși în permanență fluxurilor informaționale din aceeași sursă. Astfel, autonomia cetățenilor poate fi subminată, iar grupuri demografice sau cu interese regionale pot fi excluse din deliberarea politică;

**4) Noi actori ai proceselor electorale** - există intermediari specifici foarte influenți și în internet. Ei acționează ca filtre, având posibilitatea să influențeze chiar și rezultatele alegerilor. Un exemplu ar fi *motoarele de căutare*, considerate de încredere de către cea mai mare parte a utilizatorilor, dar care au potențialul să canalizeze într-o anumită direcție atenția electoratului și astfel să influențeze preferințele de vot. Un șir de cercetări au evidențiat „efectul de manipulare a motorului de căutare”, arătând că un rezultat părtinitor al clasamentului motorului de căutare poate transforma atitudinea alegătorilor indeciși față de un candidat. Aceasta ar putea duce la noi forme de corupție și manipulare, fiindcă nu sunt captate de normele existente care se concentrează în principal pe radiodifuziune, precum și pentru că nu intră în limitele jurisdicției statelor;

**5) Pericolul informațiilor false** – lipsa intermediarilor tradiționali în internet înseamnă lipsa filtrelor tradiționale bazate pe valorile jurnalistice ale adevărului, verificarea faptelor și separarea opiniei de fapt. Acest lucru a slăbit eficacitatea regulile tradiționale care reglementează afirmațiile false și înșelătoare. De obicei, părți obscure ale aceluiași holding produc știri false, care sunt preluate și vehiculate de radiodifuzorii din același grup, căpătând popularitate în rîndul publicului;

**6) Limitarea publicării rezultatelor sondajelor și ziua liniștii** – un șir de state democratice au reglementări în privința publicării sondajelor de opinie, precum și reglementări pentru ziua liniștii (ziua votării și cea precedentă în care este interzisă agitația electorală). Acest gen de restricții sunt dificile de a fi impuse și menținute sub supraveghere online;

**7) Transparență** – reglementarea și efectuarea controlului campaniilor electorale devine mai dificilă odată cu utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale. Reglementările existente se referă la mediile tradiționale și ar trebui revizuite măsurile care vizează noile mijloace media și alte tehnologii digitale pentru a preveni eșecurile democratice și pentru a proteja legitimitatea democrației.

Utilizarea internetului în alegeri implică standarde și instituții de reglementare într-o serie de domenii distincte. Din perspectiva Comisiei de la Veneția, asigurarea dreptului la asociere, inclusiv în partide<sup>3</sup>, și a libertății de exprimare sunt factori primordiali într-un proces electoral liber și corect. Potrivit recomandărilor Comisiei de la Veneția referitoare la activitatea partidelor politice, un lucru extrem de important ține de finanțarea partidelor, mai ales a campaniilor acestora prin intermediul media. Reglementările în domeniul respectiv, inclusiv în spațiul virtual, trebuie să înlăture eventualele abuzuri, având în vedere:

- **Corectitudinea și echitatea** pentru a preveni influența necorespunzătoare prin donații financiare asupra deciziilor politice;

- **Egalitatea de șanse** prin asigurarea tuturor partidelor politice posibilității de a concura în condiții corespunzătoare;

- **Transparența** veniturilor și cheltuielilor partidelor politice, utilizate pentru agitația și publicitatea politică și electorală.

Reglementarea publicității politice constituie o parte importantă a încercărilor de a proteja democrația împotriva distorsionărilor prin intermediul banilor. Trebuie totuși să se aibă în vedere că difuzarea publicității TV și radio, spre deosebire de presa scrisă și mass-media online implică: obținerea licenței; necesitatea asigurării imparțialității în chestiuni politice; adoptarea unor coduri deontologice care acordă o atenție specială difuzării în perioadele electorale, etc. Radiodifuzorii trebuie să se conformeze regulilor de limitare a publicității politice, a sondajelor de opinie și respectării *zilei liniștii* pre-electorale. Aici este de remarcat că publicitatea politică este reglementată preponderent în privința limitării duratei, timpului difuzării și costurilor.

Reglementările și limitările referitoare la publicitate, menționate mai sus, se aplică radiodifuzorilor, dar nu internetului, ceea ce impune revizuirea politicilor de comunicare în internet. Prin urmare, ar fi de mare utilitate urmărirea evoluției standardelor Curții Europene

<sup>3</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).

a Drepturilor Omului (CEDO) în acest domeniu de interes tot mai mare. Pînă în prezent, Curtea nu a avut oportunitatea de a aborda problema publicității politice în internet. Totuși, Curtea s-a pronunțat asupra mai multor interdicții privind publicitatea politică în media radioelectronică, cu rezultate contrastante.

În acest sens, este remarcabil cazul amendării unui post TV din Norvegia care a difuzat contra plată publicitatea electorală a unui partid mic de pensionari, încălcînd astfel interdicția prevăzută de legislația națională conform căreia televiziunile nu pot da pe post publicitate politică contra plată pentru a nu avantaja mediatic partidele cu resurse mari comparativ cu partidele cu resurse limitate.

CEDO a constatat (în cazul *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti vs. Norvegia*)<sup>4</sup>, în 2008, că acea interdicție a reprezentat o încălcare a dreptului comunitar, anume a Articolul 10 din Convenție Europeană a Drepturilor Omului - libertatea de exprimare. Curtea a constatat că *TV Vest* a fost amendată pentru motivul că a difuzat anunțuri politice pentru Partidul Pensionarilor, încălcînd interdicția de a difuza publicitatea politică în conformitate cu Legea privind radiodifuziunea. Această interdicție legală s-a aplicat doar televiziunii, fiind permisă publicitatea politică în alte mijloace media. Curtea a constatat absența unui consens european în acest domeniu.

Fiecare țară a avut istoria și tradițiile sale care au dat naștere unor opinii diferite cu privire la necesitatea unei astfel de interdicții de difuzare a publicității politice contra plată și dacă aceasta era „necesară” pentru buna funcționare a sistemului „democratic” din statele respective. Curtea a acceptat faptul că această lipsă de consens a vorbit în favoarea acordării unei mai mari libertăți statelor decît s-ar fi permis în mod normal în deciziile cu privire la restricțiile privind dezbaterile politice. În Norvegia autoritățile au ajuns la concluzia că nu a existat o alternativă viabilă la o interdicție totală.

Motivul pentru interdicția legală de a difuza publicitatea politică la un post TV a fost, după cum a afirmat Curtea Supremă a Norvegiei, presupunerea că permisiunea utilizării unei forme și a unui mijloc de exprimare atît de puternic și persuasiv ca televiziunea, a fost de natură să reducă calitatea dezbaterii politice. Astfel, problemele complexe ar putea fi distorsionate cu ușurință, iar grupurile financiare puternice ar avea mai multe oportunități de a-și comercializa opiniile.

Curtea a remarcat totuși că *Partidul Pensionarilor* nu a intrat în categoria partidelor sau grupurilor care au fost țintele principale ale interdicției din legislația Norvegiană. *Partidul Pensionarilor* a aparținut, de fapt, unei categorii pe care interdicția, în principiu, intenționase să o protejeze (a acumulat doar 2,5% din voturile regionale în alegerile din 2003). În plus, spre deosebire de partidele politice mari, care au avut o acoperire mediatică largă, *Partidul Pensionarilor* nu a fost menționat deloc în media televizată. Prin urmare, publicitatea plătită la televiziune a fost singurul mijloc pentru *Partidul Pensionarilor* de a-și transmite mesajul către public.

---

<sup>4</sup> <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article1.en.html>.

Curtea a considerat că publicitatea în cauză, și anume o scurtă descriere a Partidului Pensionarilor și o invitație la vot, nu conținea elemente care să reducă calitatea dezbaterilor politice sau să sfideze bunul simț. În astfel de condiții, Curtea a concluzionat că chiar dacă televiziunea a avut un efect mai rapid și mai puternic decât alte mijloace de informare în masă, acest lucru nu ar putea justifica interdicția și amenda impusă postului *TV Vest*. În opinia Curții, nu a existat o relație rezonabilă de proporționalitate între obiectivul legitim urmărit de interdicție și mijloacele utilizate pentru atingerea acestui obiectiv. Restrângerea pe care interdicția și impunerea amenzii le-ar fi avut asupra exercitării de către reclamanți a libertății de exprimare nu ar putea fi considerată ca fiind necesară într-o societate democratică, încălcând Articolul 10 cu referire la libertatea de exprimare.

Este adevărat că avînd în vedere și alte cazuri, referitoarea la publicitate, prin argumentarea sa Curtea a extins substanțial marja de interferență a statelor, cărora le revine evaluarea necesității introducerii anumitor limitări în exercitarea dreptului la opinie și exprimare în media radiodifuzată. În pofida importanței crescînde a internetului și a rețelelor de comunicare, Curtea a constatat că interdicția se limitează în mod specific la mass-media difuzată, avînd în vedere efectul imediat și puternic al acesteia. Jurisprudența CEDO este importantă ca abordare și atitudine ce elucidează aplicabilitatea principiilor discutate mai sus (capitolul II al prezentei opinii, dedicat studiului realizat sub egida Consiliului Europei și în opinia Comisiei de la Veneția). Principiile respective pot fi extrapolate și asupra publicității și agitației electorale în internet.

Referitor la agitația electorală în „ziua tăcerii”, în opinia prezentată de Coaliția civică pentru alegeri libere și corecte se menționează că „*există o interpretare cvasi-unanimă că ziua liniștii este o limitare a unui drept fundamental: dreptul la opinie și exprimare. De aceea, într-un șir de state cu democrații consacrate introducerea în legislația electorală a prevederilor privind ziua tăcerii a fost considerată drept încălcare a dreptului la exprimare și declarate neconstituționale.*”

*Ziua liniștii* se extinde și asupra internetului, deși în internet agitația politică sau electorală o poate face oricine, atît susținătorii unui concurent electoral, cît și oponenții acestuia, de exemplu pentru a-l compromite. De asemenea, agitația electorală se poate face nestingherit de pe resurse internet aflate în afara jurisdicției statului, peste hotarele acestuia. În acest sens, adesea se insistă pe ideea că în condițiile dezvoltării tehnologiilor informaționale, a rețelelor de socializare, urmează în general să se renunțe la reglementarea zilei liniștii pre-electorale. Acest punct de vedere face abstracție de principiile și abordările CEDO, Comisiei de la Veneția și CoE, expuse anterior.

**Concluziile Coaliției civice pentru alegeri libere și corecte** sunt următoarele:

- Exemplele elucidate în prezenta opinie arată că Republica Moldova se înscrie în șirul de state democratice sau în tranziție, care prin Articolul 52 din Codul Electoral limitează dreptul fundamental al cetățenilor la opinie și exprimare prin introducerea perioadei liniștii, în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor nu se admite nici un fel de agitație electorală. Interdicția dată nu se referă la informațiile deja plasate în internet și la afișele expuse anterior

(Art.52 (10). Agitație electorală, fiind acțiunile de pregătire și difuzare a informației, care au scopul de a-i determina pe alegători să voteze pentru unii sau pentru alți concurenți electorali (Art.1).

- Prevederile Codului electoral al Republicii Moldova corespund, în deplină măsură cu practica internațională elucidată în prezenta opinie. Îngrădirea pentru două zile a dreptului la opinie și exprimare este justificată de necesitatea asigurării: a) liniștii publice în secțiile de votare și în preajma acestora; b) unui mediu propice pentru adoptarea de către alegători, în liniște, fără presiuni, a deciziilor chibzuite privind opțiunile lor de vot; c) reflectării campaniilor în mass-media în baza principiului șanselor egale. În suportul acestei concluzii poate fi invocat cazul *Burson vs. Freeman*, precum și faptul că într-un șir de state cu democrații consacrate ziua liniștii electorale a fost declarată neconstituțională, pe motiv că încalcă dreptul fundamental la opinie și exprimare.

Necesitatea adoptării Hotărârii Parlamentului nr.126 a avut drept scop evitarea pe viitor a riscului apariției unor interpretări eronate a legislație electorale, etc. în contextul invalidării alegerilor locale noi din municipiul Chișinău și a adoptării Rezoluției<sup>5</sup> Parlamentului European, din 5 iulie 2018, care a condamnat o astfel de decizie. În acest context, este de menționat că exemplul jurisprudenței CEDO în cazul *TV Vest AS și Rogaland Pensjonistparti vs. Norvegia*, indiferent că se referă la media radiodifuzată și nu la internet, arată că curțile de justiție, atunci când adoptă decizii pe marginea subiectelor cu caracter electoral, trebuie să ia în calcul nu doar litera legii, ci mai ales spiritul acesteia. Acesta fiindcă voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Statul garantează exprimarea voinței libere a cetățenilor prin apărarea principiilor democratice și a normelor dreptului electoral (Preambulul Codului Electoral).

- Experiența internațională consultată la întocmirea prezentei opinii arată că internetul a devenit un canal foarte important de comunicare politică, fiind folosit pentru scopuri de agitație, nu numai de către organele electorale, partide și candidații electorali, ci și de către alegătorii înșiși. În acest context, chiar dacă internetul a ajuns să concureze cu media radiodifuzată, în țările cu democrații consacrate devine extrem de dificil să fie respectată liniștea electorală pe Internet, pentru că este practic imposibil de verificat. Aceasta pentru că reglementările tradiționale, în cazul radiodifuzorilor, se aplică de fapt intermediarilor, iar în cazul internetului ar trebui, eventual, aplicate fiecărui utilizator. Pedepsirea utilizatorilor de internet pentru încălcarea liniștei electorale pare a fi imposibil de realizat nepărtinitor în toată plenitudinea sa. De aceea, cea mai utilă experiență pare a fi cea a Canadei, care reglementează în internet doar serviciile contra cost a intermediarilor, ce pot crea fluxuri informaționale, în nici un caz rețele de socializare.

---

<sup>5</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/eetDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2018-0322+Q+DOC+XML+VO//RO>.

Cu referire la premisele și motivația juridică care au stat la baza invalidării alegerilor locale noi ale primarului general al mun. Chișinău, inclusiv legate de folosirea rețelelor de socializare, **Asociația Promo-LEX** menționează, printre altele, următoarele:

Asociația Promo-LEX a prezentat o analiză a cadrului legal privind agitația electorală, care are destinația de a evidenția intenția legiuitorului:

Conform art 52 alin. (2) Cod electoral, exercitarea dreptului de a supune discuțiilor libere programele electorale, calitățile concurenților electorali și de a face agitație electorală poate fi supus unor formalități, condiții, restricții sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru:

- securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică;
- apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor;
- protecția reputației, apărarea drepturilor altora;
- pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale;
- pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Astfel lista formalităților, condițiilor, restricțiilor asupra dreptului de a face agitație electorală este prevăzută la alineatele (3)-(10) a art. 52 și anume:

- restricția privind implicarea în acțiuni de agitație electorală de către concurenții electorali a persoanelor care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova. Nerespectarea acestei restricții se sancționează conform art. 75 alin. (5) lit. d) Cod electoral;

- condiția privind efectuarea agitației electorale numai după înregistrarea concurentului electoral; formalitatea privind modalitatea plasării în condiții egale a publicității electorale pe panourile publicitare;

- condiția privind asigurarea posibilității desfășurării întâlnirilor cu alegătorii de către administrația publică locală (APL) în termene și în condiții egale;

- restricția privind folosirea de către candidați a mijloacelor și bunurilor publice (resursele administrative) în campaniile electorale. Nerespectarea acestei restricții se sancționează conform art. 181<sup>2</sup> alin. (2) Cod penal;

- restricția privind utilizarea în scop de publicitate electorală a imaginilor ce reprezintă instituții de stat sau autorități publice, simbolurilor naționale, utilizarea materialelor în care apar personalități istorice sau imaginea unor persoane oficiale străine. Nerespectarea acestei restricții se sancționează conform art. 75 Cod electoral;

- condiția privind stabilirea și garantarea de către APL a locurilor speciale de afișaj electoral, și localurilor pentru desfășurarea întâlnirilor cu alegătorii.

- restricția privind efectuarea agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor, cu excepția informațiilor deja plasate în internet și la afișele expuse anterior. Nerespectarea acestei restricții se sancționează conform art. 52 Cod contravențional.

Astfel, se evidențiază că pentru agitația electorală, legiuitorul a pus 4 restricții, și respectiv a prevăzut sancționarea conform Codului electoral, Codului contravențional, Codului penal, în cazul neconformării restricțiilor stipulate în Codul electoral.



Omisiunea instanței de judecată de a judeca cauza în procedură contravențională, în opinia Promo-LEX-ului, s-a soldat cu simpla constatare a încălcării, fără aplicarea vreunei sancțiuni. Conform art. 32 alin. (1) Cod contravențional, sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție. Astfel, nefiind aplicată sancțiunea contravențională, se constată faptul că se încalcă însăși scopul sancționării, nedorindu-se corectarea și reeducarea persoanei care a săvârșit această contravenție.

A doua premisă, care a fost încadrată în temei juridic, a fost calificarea drept agitație electorală a acțiunii de publicare pe o rețea de socializare a înregistrărilor live-video în ziua alegerilor, prin care alegătorii au fost îndemnați să iasă la vot, calificare efectuată de către Curtea de Apel Chișinău.

Promo-LEX menționează că, în conformitate cu art. 1 din Codul electoral, agitația electorală reprezintă acțiuni de pregătire și difuzare a informației, care au scopul de a-i determina pe alegători să voteze pentru unii sau pentru alți concurenți electorali.

La calificarea acțiunii drept agitație electorală trebuie să se efectueze verificarea întrunirii tuturor elementelor de încadrare juridică a contravenției. În speță, trebuia să se argumenteze **latura subiectivă a contravenției**, or în conformitate cu art.14 cumulat cu art. 52 Cod Contravențional, acțiunea de agitație electorală efectuată în ziua alegerilor sau în ziua precedentă zilei votării, poate fi săvârșită doar cu intenție, scopul agitației electorale fiind determinarea alegătorilor să voteze pentru un anumit candidat. Instanța de judecată a calificat acțiunile candidatului la funcția de primar general al mun. Chișinău Andrei Năstase, ca agitație electorală în ziua alegerilor și a stabilit faptul încălcării art. 52 alin. (10) din Codul Electoral, însă a omis să examineze latura subiectivă a faptei ilicite, aspect imperios de examinat, care eventual putea duce la luarea unei alte decizii.

Din analiza Deciziei Curții de apel prin care a fost stabilit faptul încălcării art. 52 alin. (1) Cod electoral, se observă că instanța s-a bazat pe următoarele raționamente:

- este prerogativa organelor electorale ca în ziua alegerii să se adreseze către alegători cu îndemnul de a se prezenta la vot;
- însăși adresarea unui concurent electoral în ziua alegerilor, cu un astfel de îndemn către alegători, este de fapt o agitație pentru candidatura sa;
- în aparițiile sale pe pagina sa de Facebook, candidatul electoral a ieșit cu aceleași lozinci pe care le-a utilizat și în campania electorală;
- fără a numi numele concret al contracandidatului, candidatul electoral Andrei Năstase îndeamnă alegătorii să nu voteze candidatura lui Ion Ceban. În situația când în cursa electorală au mai rămas doar doi candidați, este evident că alegătorii sunt orientați să-l voteze anume pe dînsul.

Promo-LEX consideră că prerogativa organelor electorale de a se adresa către alegători cu îndemnul de a se prezenta la vot, nu interzice adresarea concurenților electorali către

alegători cu acest îndemn, or principiul libertății de acțiune a individului prevede că tot ceea ce nu este interzis, este permis, în special datorită practicii existente la toate scrutinele anterioare.

Asociația nu este de acord cu interpretarea instanței de judecată precum că însăși adresarea unui concurent electoral în ziua alegerilor, cu un astfel de îndemn către alegători, este de fapt o agitație pentru candidatura sa și este una abuzivă, contrară principiului *in dubio pro reo*, conform căruia orice dubiu trebuie interpretat în favoarea învinutului (celui în privința căruia se invocă încălcarea legii).

În privința utilizării lozincilor în ziua alegerilor, se reiterează că agitația electorală reprezintă acțiuni de pregătire și difuzare a informației, care au scopul de a-i determina pe alegători să voteze pentru unii sau pentru alți concurenți electorali. Astfel, utilizarea aceluiași lozinci pe care le-a utilizat și în campania electorală, fără îndemnul direct de a vota candidatura sa, în opinia Promo-LEX-ului nu reprezintă agitație electorală. În plus, pornind de la logica respectivă, aceleași lozinci utilizate în perioada *pre* sau *inter* electorală de către partide, la fel pot fi considerate exemple de agitație electorală.

A treia premisă, în opinia Promo-LEX este atribuirea de către instanța de judecată, căreia i s-a solicitat confirmarea legalității alegerilor, a responsabilității de verificare din oficiu a acțiunilor concurenților electorali.

Asociația consideră că în lipsa vreunei contestații depuse în legătură cu contestarea rezultatelor alegerilor, instanța trebuia să se limiteze la verificarea tuturor materialelor prezentate și corespunderea setului de documente prezentate cu prevederile legale, or instanțele de judecată reprezintă un mecanism legal de supraveghere a procesului electoral, fiind un garant al asigurării alegerilor libere, democratice, echitabile și transparente.

Diferit de aceasta, în Hotărârea instanței de judecată din 19.06.2018, în urma citării constatărilor efectuate de Curtea de apel cu privire la calificarea acțiunilor drept agitație electorală, instanța de judecată, concluzionează asupra faptului că efectuând în ziua alegerilor o astfel de agitație electorală, concurentul electoral a încălcat prevederile art. 52 alin. (10), determinând alegătorii să voteze un anumit concurent electoral din cei doi. De asemenea, instanța de judecată menționează:

- explicațiile concurentului electoral date instanței privind îndemnul său către alegători de a ieși la vot;

- informațiile prezentate în referința de către reprezentantul lui Ion Ceban și concluzionează în baza acestora;

- cercetează înscrisurile și anume postările pe facebook din 03 iunie 2018 care au fost calificate de instanța de apel drept agitație electorală și concluzionează în baza lor despre influența acestora;

- face referință la un înscris cercetat în procesul examinării cauzei din care reiese că „concurrentul electoral, Ion Ceban, în ziua alegerilor a îndemnat alegătorii să iasă la vot”.

Asociația recomandă stabilirea unor limite clare de judecare a cauzelor privind confirmarea legalității alegerilor (cine sunt participanții în cadrul acestor cauze, care sunt circumstanțele care le verifică instanța de judecată în cazul lipsei vreunei contestații privind rezultatele alegerilor și în baza căror materiale sau documente?)

A patra premisă, în opinia Promo-LEX și cea mai importantă este constatarea privind influența agitației electorale în ziua votării asupra rezultatelor votului.

La 11 iunie 2018, CEC Chișinău nr. 1, s-a adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Centru, cu solicitarea privind confirmarea legalității alegerilor locale noi ale primarului general al mun. Chișinău, din data de 20 mai 2018 (turul I) - 03 iunie 2018 (turul II) și validarea mandatului primarului ales. Instanța de judecată prin Hotărârea din 19.06.2018 a statuat că în contextul încălcărilor stabilite prin hotărâre judecătorească irevocabilă, instanței de judecată îi revine sarcina de a stabili dacă această încălcare are un caracter minor sau major, dacă privește un segment îngust sau însemnat de alegători, precum și sarcina de a stabili impactul ei asupra electoratului și scorului electoral.

Instanța de judecată nu a confirmat legalitatea alegerilor locale noi ale primarului general al mun. Chișinău, din data de 20 mai 2018 (turul I) - 03 iunie 2018 (turul II), bazându-se și hotărârea, pe următoarele constatări și raționamente:

- prin decizia Curții de Apel Chișinău din 12 iunie 2018, acțiunile din ziua alegerilor din 3 iunie 2018 ale candidatului la funcția de primar al municipiului Chișinău, Năstase Andrei, au fost calificate ca agitație electorală în ziua alegerilor și s-a stabilit faptul încălcării art. 52 alin. (10) din Codul electoral;

- mesajele, calificate ca fiind agitație electorală în ziua alegerilor au avut în total peste 250 000 vizualizări și multe distribuiri, care la numărul de alegători care au participat la votare (248 946) au o influență mare;

- instanța de judecată admite că numărul de vizualizări, la data efectuării screenshot-urilor poate fi mai mare decât cel din ziua alegerilor, dar nu esențial, întrucât unele din acestea s-au făcut după 17 ore, 19 ore, de la publicare, etc., și nu există motive plauzibile de a considera că numărul acestora a crescut preponderent după alegeri;

- după cum rezultă din sursele de informare, accesibile publicului larg, în prezent, mai mult de jumătate din populația Republicii Moldova folosește internetul zilnic, iar o mare parte consideră internetul ca fiind a doua sursă de informare după importanță după televiziune;

- rețeaua de socializare pe care concurenții electorali au făcut agitație electorală a avut un impact deosebit de masiv asupra alegătorilor, fiind net superior agitației care ar putea fi efectuată prin intermediul ziarelor, întrunirilor etc.;

- agitația electorală efectuată ilegal în ziua alegerilor, care a fost adresată unui număr de persoane, incontestabil mai mare decât diferența de voturi dintre candidați, atestă faptul, că alegerile, la finalul lor, au fost alterate prin comportamentul candidaților electorali.

În vederea stabilirii dacă încălcarea are un caracter minor sau major, dacă privește un segment îngust sau însemnat de alegători, precum și impactul încălcării asupra electoratului și scorului electoral, instanța de judecată a examinat probele, înscrisurile anexate la dosarul

privind stabilirea faptului încălcării și a utilizat faptele unanim cunoscute care nu trebuie dovedite.

Asociația Promo-LEX consideră raționamentele și constatările instanței de judecată drept unele tendențioase, or acestea nu vin să exprime în mod evident adevărul și să constate impactul concret asupra alegătorilor și rezultatele alegerilor.

De asemenea, instanța de judecată în baza definiției agitației electorale și anume datorită menționării exprese a scopului de determinare a alegătorilor să voteze un anumit candidat, concluzionează că o asemenea încălcare este de natură să afecteze și să influențeze rezultatele alegerilor.

Promo-LEX consideră eronată interpretarea instanței de judecată privind natura generală a unei încălcări de a afecta și influența rezultatele alegerilor, or în cazul infirmării legalității alegerilor, trebuie să se facă o analiză amplă a tuturor circumstanțelor de fapt care au influențat un anumit segment de alegători să-și manifeste dreptul de vot, altfel decât în condițiile absenței acestor circumstanțe, iar acest segment de alegători să fie în măsură să modifice rezultatele alegerilor. Pentru fiecare scrutin în parte trebuie să se facă această analiză amplă, fără a categorisi încălcarea drept una de natură să afecteze sau nu, rezultatele alegerilor.

Conform Hotărârii explicative a Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 4 din 26.09.2016 cu privire la aplicarea de instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației electorale, nu orice încălcare a prevederilor legale electorale poate conduce la declararea alegerilor nule. În atare situații este important, ca aceste încălcări să fie semnificative și să influențeze rezultatele alegerilor. În particular: coruperea alegătorilor; falsificarea proceselor-verbale ce vizează numărul de alegători incluși în listele electorale; numărul de alegători care au participat la votare; suplinirea de liste etc. Atragem atenția că agitația electorală nu este prevăzută în calitate de o încălcare semnificativă și de natură să influențeze rezultatele alegerilor.

De asemenea, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 34 din 13.12.2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova a menționat că valabilitatea alegerilor depinde de dimensiunile și de amploarea acestora constatate de autoritățile statului. În același context, Curtea a reiterat că: 1) anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă; 2) nu orice fraudă din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să influențeze rezultatele alegerilor; 3) cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază.

Cu referire la proporționalitatea sancțiunilor aplicate, Asociația Promo-LEX relevă că o parte componentă a răspunderii sociale este și răspunderea juridică, care are drept scop final reglarea sistemului social, condamnarea faptei ilicite prin realizarea constrângerii statale și dezvoltarea atitudinii de responsabilitate juridică a membrilor societății. Acest principiu

general al respectării ordinii de drept prin imputarea răspunderii juridice este consacrat în Constituția Republicii Moldova și are statut de îndatorire fundamentală a oricărei persoane.

**Răspunderea contravențională**, ca formă a răspunderii juridice, constă în raportul juridic contravențional de constrângere, generat ca urmare a comiterii contravenției, între stat și contravenient, raport complex, al cărui conținut îl formează dreptul statului de a aplica persoanei vinovate sancțiunea prevăzută de lege pentru contravenția comisă și de a constrânge să o execute, corelativ cu obligația contravenientului de a suporta aplicarea și executarea sancțiunii contravenționale, în vederea restabilirii ordinii de drept și restaurării autorității legii.

În primul rând trebuie să menționăm că după natura normei încălcate și anume a celei de efectuare a agitației electorale în ziua alegerilor, survine răspunderea contravențională, așa cum prevede art. 52 Cod contravențional. Răspunderea contravențională, intervine atunci când o persoană săvârșește o contravenție și trebuie constatată în conformitate cu legea procesuală de gravitatea căreia ține norma.

În speță, există norma de conduită prohibitivă de la art. 52 alin. (10) Cod electoral care prevede faptul că în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor nu se admite nici un fel de agitație electorală, și există norma de sancționare de la art. 52 Cod contravențional, care devine activă doar în cazul nerespectării normei de conduită la care ea se referă, care prevede că continuarea agitației electorale (...) în ziua imediat anterioară zilei votării ori în ziua votării se sancționează cu amendă de la 6 la 12 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 24 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere sau candidatului electoral.

Beneficiind de o autonomie legală, inclusiv de un tratament sancționator, contravenția nu poate fi substituită cu altă faptă antisocială, indiferent de faptul în care condiții a fost comisă, cu o altă caracterizare juridică.

Sancțiunea este elementul care fixează consecințele încălcării dispoziției normei juridice, adică reacția statului, în persoana organelor de drept, împotriva persoanei care a încălcat legea. Conform art. 32 alin. (1) Cod contravențional, sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție. Astfel, nefiind aplicată sancțiunea contravențională, se constată faptul că se încalcă însăși scopul sancționării, nedorindu-se corectarea și reeducarea persoanei care a săvârșit această contravenție.

În cazul în care instanța de judecată sesizată prin intermediul depunerii unei contestații în materie electorală, constată contravenția prevăzută la art. 52, aceasta trebuia să aplice sancțiunea contravențională în funcție de caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției.

Mai mult, Asociația Promo-LEX, de principiu, consideră că însăși **acțiunea de agitație electorală în ziua alegerilor** și în ziua precedentă alegerilor, **trebuie exclusă din lista faptelor ilicite/restricțiilor asupra agitației electorale**, or efectuarea agitației electorale nu antentează la dreptul alegătorului de a alege în mod liber și a-și exprima dreptul la vot.

Această recomandare este susținută și de prevederile Codului de bune practici în materie electorală<sup>6</sup>, care la pct. 3.1. lit. c) stabilește că în cazul nerespectării obligațiunii de neutralitate și a libertăți alegătorilor de a-și forma propria opinie trebuie impuse anumite sancțiuni. Astfel, agitația electorală din ziua alegerilor și ziua precedentă zilei alegerilor nu atentează la libertatea alegătorilor de a-și forma propria opinie, or însăși acțiunea de agitație electorală ce presupune doar acțiuni de pregătire și difuzare a informației, nu constituie în sine un fapt ilicit, aceasta fiind doar un instrument prin care candidații electorali pot supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele sale electorale, ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, în vederea determinării alegătorilor să-i voteze. De asemenea, se poate concluziona că în condițiile în care agitația electorală nu a putut influența pe parcursul campaniei electorale opinia alegătorului, atunci aceasta nu va impune obstacole în libertatea alegătorilor de a-și forma propria opinie în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor

Concluzionând, Asociația Promo-LEX consideră, printre altele, că:

- interpretarea instanței de judecată precum că însăși adresarea unui concurent electoral în ziua alegerilor către alegători cu îndemnul de a ieși la vot, este de fapt o agitație pentru candidatura sa, este una abuzivă, cu interpretare tendențioasă în defavoarea celui în privința căruia se invocă încălcarea;

- este eronată interpretarea instanței de judecată privind natura generală a unei încălcări de a afecta și influența rezultatele alegerilor, or în cazul infirmării legalității alegerilor, trebuie să se facă o analiză amplă a tuturor circumstanțelor de fapt care au influențat un anumit segment de alegători să-și manifeste dreptul de vot, altfel decât în condițiile absenței acestor circumstanțe, iar acest segment de alegători să fie în măsură să modifice rezultatele alegerilor;

- din analiza principiilor răspunderii juridice, cumulate cu analiza situației de fapt prin care pentru încălcarea de agitație electorală în ziua alegerilor nu a fost aplicată sancțiunea contravențională, în schimb fiind invalidate alegerile, se constată neproportionalitatea sancțiunilor aplicate.

- însăși acțiunea de agitație electorală în ziua alegerilor și în ziua precedentă alegerilor, trebuie exclusă din lista faptelor ilicite/restricțiilor asupra agitației electorale, or efectuarea agitației electorale nu atentează la dreptul alegătorului de a alege în mod liber și a-și exprima dreptul la vot. Prin derogare de la prezenta recomandare, agitația electorală sub orice formă în ziua alegerilor și în cea precedentă să fie interzisă doar în raza de 100 metri de la secția de votare;

- cadrul legal existent cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor corespunde, în mare măsură, standardelor internaționale și nu duce în mod direct la invalidarea alegerilor, or legiuitorul a lăsat o marjă de apreciere corespunzătoare pentru examinarea impactului încălcărilor asupra rezultatelor alegerilor.

---

<sup>6</sup>Codul de bune practici în materie. Linii directoare și Raport explicativ.  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-rom).

În informația prezentată de **Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului** se relevă următoarele.

Decizia Curții de Apel Chișinău (21.06.2018, nr.3a-1156/18), în continuare CA, hotărîrea judecătorei Chișinău (19.06.2018, nr.3-701/2018) *rețin corect proba privind ilegalitatea agitației electorale* ((i) decizia irevocabilă CSJ (15.06.2018, nr.3ra-936/18), CA (12.06.2018), judecătoria Chișinău (07.06.2018), (ii) depozitiile candidaților în confirmarea acestora, (iii) constatarea implicării în agitație a cetățenilor altor țări). În esență, agitația electorală în ajun și în ziua alegerilor și alte fapte relevante *pot influența asupra opiniei alegătorilor și crea avantaje electorale* candidaților avînd impact negativ asupra corectitudinii desfășurării alegerilor.

Legislația electorală prescrie care sunt acțiunile ilegale, interzise de legea electorală: agitația interzisă, implicarea cetățenilor străini și sancțiunile corespunzătoare: responsabilitatea electorală, avertisment în cazul agitației interzise, anularea înregistrării de instanță în cazul implicării cetățenilor străini, contravențională (amenda în cazul agitației electorale), penală (încălcarea dreptului la alegere liberă). Consiliul electoral de circumscripție nu a folosit aceste instrumente, a declarat alegerile legale și a cerut confirmarea legalității alegerilor. Decizia Curții de Apel (21.06.2018), judecătoria Chișinău (19.06.2018) au examinat probele prezentate și normele materiale relevante privind confirmarea legalității alegerilor (art. 74, 146 Codul Electoral) și a evaluat gradul de influență a încălcărilor asupra rezultatelor alegerilor, gradul minor sau major (art. 74).

Decizia CA (21.06.2018), hotărîrea judecătorei Chișinău (19.06.2018) *dezvoltă corect linia de argumentare*: a) de la determinarea probelor relevante, inclusiv în baza contestațiilor, care confirmă încălcările comise în timpul alegerilor și ulterior b) dacă asemenea încălcări *pot influența rezultatele alegerilor* (impact comparabil diferenței de voturi înregistrate), inclusiv evaluarea conformării legalității nu este un exercițiu pur formal lipsit de substanță reală, dar *interpretează greșit normele materiale*, inclusiv practica internațională.

Nu se examinează calitatea recursului la CSJ, inclusiv motivul de neadmitere spre examinare și calitatea invocării argumentelor de ordin procedural. Nu este relevant nici examinarea modului și esența recursului extraordinar depus. De notat însă că ambele recursuri nu au dezvoltat problemele de legalitate, de justificare pe motivul *interpretării greșite a normei materiale* (încălcarea esențială a normei de drept material), concluzia greșită privind conformarea legalității alegerilor. Decizia CA (21.06.2018), hotărîrea judecătorei Chișinău (19.06.2018) putea fi modificată pentru a confirma *conformarea legalității alegerilor primarului din 20.05-3.06.2018*.

În opinia Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului, anularea alegerilor este o măsura extraordinară care urmează a fi aplicată proporțional problemei existente și nu prin substituirea altor măsuri cum ar fi sancționarea unor competitori electorali pentru încălcarea aspectelor de corectitudine a alegerilor. Anularea alegerilor poate fi justificată doar în condițiile încălcării și impactului direct asupra caracterului liber al alegerilor existînd justificarea necesară pentru a proteja interesul public. Centrul propune o serie de precizări la legislația actuală pentru a valorifica practica internațională și concluziile cercetării:

**Recomandarea 1:** Legislația va preciza că invalidarea alegerilor poate fi constatată dacă este afectat caracterul liber al alegerilor (art. 38 al Constituției) cu influența substanțială asupra rezultatelor alegerilor. Caracterul liber al alegerilor prezumă: a) libertatea alegătorului (lipsa constrângerii la exprimarea votului, lipsa fraudei de corupere directă a votului, etc., și b) libertatea competitorului (excluderea nejustificată, constrângeri asupra competitorului, etc). Influența substanțială care reiese din caracterul liber, poate fi codificată prin unele criterii de evaluare: i) numărul relativ semnificativ al votanților afectați direct în raport cu rezultatele, ii) caracterul sistematic și semnificația momentului influenței, iii) ponderea competitorului și pierderea opțiunii de vot a alegătorului, iv) proporționalitatea măsurii ca fiind cea mai puțin intruzivă pentru modificarea rezultatului politic.

**Recomandarea 2:** Legislația va preciza exact limita de competență a instanței de judecată în examinarea chestiunii privind anularea alegerilor, inclusiv imposibilitatea extinderii examinării aspectelor care nu sunt aduse în atenția acesteia de către actorii implicați (în special organul electoral, competitorii vizați și alți actori interesați).

**Recomandarea 3:** Legislația va preciza setul de sancțiuni pentru încălcarea corectitudinii alegerilor aplicabile competitorilor, inclusiv în cazurile extraordinare (fiind măsura proporțională) excluderea acestora din scrutin. Sancțiunile respective pot implica: contravențional (amendă), financiar (acces la finanțe publice), penal (responsabilitatea individuală și corporativă), electoral (avertisment, etc).

**Recomandarea 4:** Legislația va preciza dacă încălcările aspectului de corectitudine în anumite situații extraordinare de amploare pot fi motivul de anulare a alegerilor. Această posibilitate poate exista doar în condițiile în care: i) încălcarea sistematică și substanțială a caracterului concurențial, ii) afectează substanțial rezultatele votului, în proporție de 30% demonstrate prin probe, iii) autoritatea electorală inițiază procedura în apărarea interesului public.

Comisia juridică ține să menționeze că în privința chestiunii legate de cadrul legal și competența instanței de judecată de a infirma rezultatele alegerilor, problemă care a fost abordată în opiniile unor asociații obștești și problemă care a fost obiectul unei sesizări la Curtea Constituțională, este necesar de a menționa decizia Curții nr. 106b din 20.07.2018 privind interpretarea unor prevederi din Constituție prin care sesizarea a fost declarată inadmisibilă. Astfel, Curtea a constatat următoarele:

*15. Potrivit articolului 74 alin. (4) din Codul electoral, instanța de judecată nu confirmă rezultatele alegerilor locale în circumscripția respectivă în cazul constatării unor încălcări comise în timpul alegerilor sau la totalizarea rezultatelor, dacă aceste încălcări au influențat rezultatele alegerilor. De asemenea, articolul 148 din Codul electoral stabilește că alegerile sunt declarate nule dacă în cadrul procesului electoral au fost comise încălcări ale Codului care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală, în baza hotărârilor instanțelor de judecată respective.*



16. Astfel, Curtea observă că prevederile Codului electoral stabilesc un motiv general în baza căruia instanța de judecată poate să nu confirme alegerile și că, în consecință, Comisia Electorală Centrală poate să declare nulitatea alegerilor. Motivul îl reprezintă constatarea unor încălcări comise în timpul alegerilor sau la totalizarea rezultatelor, **dacă aceste încălcări au influențat rezultatele alegerilor.**

17. În acest sens, Curtea constată că autorii sesizării solicită, de fapt, nu interpretarea Constituției, ci interpretarea dispozițiilor legale care instituie motivul general de declarare a nulității alegerilor. Sub acest aspect, Curtea a menționat în jurisprudența sa că interpretarea în abstracto a unor prevederi stabilite prin legi organice ar presupune depășirea limitelor competenței sale, stabilite de articolul 135 alin. (1) din Constituție (Decizia nr. 1 din 15 martie 2012, § 36). Într-o asemenea situație, Curtea s-ar substitui legislatorului și instanțelor de drept comun. Soluționarea acestei probleme ține de competența Parlamentului Republicii Moldova, care, potrivit articolului 66 lit. c) din Constituție, interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării, precum și de competența instanțelor de drept comun care se confruntă cu litigii în această materie. Atunci când Constituția prevede la articolul 114 faptul că justiția se desfășurează în numele legii numai de către instanțele judecătorești, ea le acordă competența interpretării legilor.

18. Constatările făcute mai sus sunt suficiente pentru a declara inadmisibil acest capăt de sesizare. Totuși, cu privire la caracterul general al prevederilor legale care stabilesc motivele de declarare a nulității alegerilor, Curtea ține să menționeze următoarele.

19. În aproape toate statele europene, motivele de declarare a nulității alegerilor sunt stabilite prin prevederi foarte generale. Există un consens în rândul acestor state în sensul acordării pentru autoritățile competente a unei marje largi de discreție pentru a constata dacă neregulile din procesul electoral sunt de natură să implice declararea nulității alegerilor. Deși modul de formulare a textelor legale poate varia de la stat la stat, criteriile principale în baza cărora se apreciază posibilitatea declarării nulității alegerilor sunt: (1) dacă au avut loc încălcări în timpul desfășurării procesului de vot sau în timpul totalizării rezultatelor alegerilor, care au făcut imposibilă stabilirea voinței alegătorilor; sau (2) dacă neregulile și încălcările au afectat rezultatele alegerilor. Această abordare este conformă cu prevederile Codului bunelor-practici în materie electorală, potrivit cărora „instanța de recurs [instanța de judecată sau autoritatea electorală] trebuie să aibă competența să anuleze scrutinul **în cazul în care neregulile au putut influența rezultatul**” (Raportul Comisiei de la Veneția cu privire la nulitatea rezultatelor alegerilor locale, CDL-AD(2009)054, pct. 10).

20. Astfel, Curtea reține că prevederile Codului electoral care stabilesc competența instanței de judecată de a constata nulitatea alegerilor locale, în cazul în care încălcările comise în timpul alegerilor sau la totalizarea rezultatelor au influențat rezultatele alegerilor, sunt în deplină conformitate cu bunele-practici europene.

### III. CONSTATĂRI/CONCLUZII

1. Se ia act de decizia Curții Constituționale din 6 septembrie 2018 potrivit căreia s-a constatat că prevederile Codului electoral, care stabilesc competența instanței de judecată de a constata nulitatea alegerilor locale, în cazul în care încălcările comise în timpul alegerilor sau la totalizarea rezultatelor au influențat rezultatele alegerilor, sunt în deplină conformitate cu bunele-practici europene.

2. Anularea rezultatelor alegerilor în practica electorală a Republicii Moldova nu este fără precedent. Cel puțin 32 de cazuri de anulare a alegerilor pe diverse motive au fost înregistrate în Republica Moldova.

3. În privința restricțiilor de agitație electorală în ziua alegerilor sau așa zisa „ziua tăcerii” practica internațională nu este una unitară, prezența sau lipsa reglementărilor normative, ce țin de interzicerea agitației electorale în preziua și ziua votării, nu ar fi de natură să aducă atingere principiilor consfințite în materie electorală.

4. Legislația electorală în vigoare deja conține norme care permit amplasarea afișelor de agitație electorală, panourilor publicitare și altor materiale de agitație, inclusiv în ziua alegerilor, dacă au fost plasate anterior.

5. Se atestă dificultăți la nivel practic de a verifica, constata și sancționa acțiunile de agitație electorală în ziua alegerilor, mai ales în spațiul online și internet.

6. Se constată existența de interpretări eronate și limite greu sesizabile dintre îndemnul la vot și agitația electorală.

7. Se atestă o situație la limită, în care restricția de agitație electorală în ziua alegerilor ar putea fi interpretată ca restrângere a dreptului la libera exprimare în sensul art. 10 al CEDO.

8. Se consideră justificată concluzia și propunerea Asociației Promo-LEX de a exclude din lista faptelor ilicite/restricțiilor asupra agitației electorale în ziua alegerilor și ziua precedentă alegerilor, cu excepția secției de votare și în raza a 100 metri de la secția de votare.

9. Se constată ferm importanța internetului ca un canal deosebit de influent de comunicare politică, inclusiv în scopuri de agitație electorală.

10. Se consideră imperios necesar de a reglementa pe viitor, luând act de practica internațională, serviciile de publicitate electorală, dezbaterile electorale pe internet și în rețelele de socializare, în special cele contra cost și prin intermediari, care pot genera fluxuri informaționale masive.

11. Sunt necesare prevederi clare în vederea combaterii propagandei pe internet, în special prevenirea și combaterea fluxului de știri false prin internet.

12. Se constată că normele materiale și procedurale din Codul electoral pot face obiectul unor perfecționări și îmbunătățiri pentru viitor, dar se atestă ferm că legislația în vigoare este suficientă și corespunde tuturor standardelor pentru desfășurarea unor alegeri libere, corecte și democratice.

#### **IV. RECOMANDĂRI**

1. Se recomandă elaborarea unui proiect de lege, a cărui scop va fi eliminarea restricțiilor ce țin de interzicerea agitației electorale în ziua premergătoare a alegerilor și în ziua alegerilor, cu excepția incintelor secțiilor de votare și în perimetrul din imediata apropiere. În acest sens, vor fi operate modificări și la Codul contravențional în vederea excluderii componentei contravenționale.

2. Se recomandă Comisiei Electorale Centrale examinarea practicii internaționale cu referire la agitația electorală în mediul internet/rețelele de socializare pentru a asigura egalitatea armelor tuturor concurenților electorali, combaterea știrilor false și elaborarea unor recomandări cu privire la modificarea legislației în acest sens.

3. Comisia juridică, numiri și imunități, de comun cu autoritățile relevante va continua sistematizarea propunerilor de îmbunătățire a cadrului juridic relevant domeniului electoral, inclusiv în urma recomandărilor misiunilor internaționale de observare a alegerilor pentru a perfecționa pe viitor legislația electorală în corespundere cu noile tendințe, dezvoltarea și modernizarea procedurilor și tehnologiilor electorale și conform celor mai bune practici internaționale.

**Raisa APOLSCHII,**  
**Președintele Comisiei**