



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Raport de evaluare a Comisiei Electorale Centrale din perspectiva Sistemului Național de Integritate

Chișinău – Octombrie, 2020

Acest raport a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Sumar executiv

Prezentul Raport constituie produsul evaluării Comisiei Electorale Centrale (CEC) din perspectiva Sistemului Național de Integritate (SNI). Metodologia SNI a fost elaborată de Transparency International și aplicată în mai mult de 100 de țări, inclusiv în Republica Moldova.¹ În corespundere cu metodologia SNI, CEC a fost evaluată bi-dimensional (Lege versus Practică), pornind de la 7 indicatori de bază.

Capacitate	Resurse
	Independență
Guvernare	Transparență
	Responsabilitate
	Integritate
Rol	Monitorizarea campaniilor electorale
	Administrarea alegerilor

În cadrul evaluării au fost identificate o serie de probleme. Astfel, deși legea oferă CEC resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea, CEC nu este suficient reprezentat în teritoriu. CEC dispune de resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea, însă probleme constituie: insuficiența spațiilor de lucru, inclusiv a celor necesare depozitării securizate a echipamentelor și materialelor electorale; fluctuația ridicată a cadrelor și calificarea insuficientă a personalului; calificarea insuficientă a funcționarilor electorali, în special, în cazul membrilor consiliilor electorale de circumscripție și ai birourilor electorale ale secțiilor de votare, desemnați de partidele politice.

Cadrul legal conține reglementări menite să asigure independența CEC, însă acestea nu sunt suficiente, fiind oportună revizuirea modului de numire a membrilor CEC – eventuala numire a acestora în baza criteriilor de profesionalism urmare a unui concurs public.

CEC nu este percepută ca autoritate independentă, fapt determinat, în special, de modul de constituire a acesteia, dar și de verificarea formalizată a candidaților, precum și lipsa unor audieri veritabile ale acestora.

Cadrul legal privind transparența CEC nu este dezvoltat prin reguli interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. CEC asigură transparența activității sale și a procesului electoral, însă aceasta necesită a fi sporită, la fel, fiind insuficientă transparența consiliilor electorale de circumscripție electorală și a birourilor electorale ale secțiilor de votare.

Deși există prevederi, în temeiul cărora CEC poate fi responsabilizată, acestea nu sunt lipsite de deficiențe, nefiind suficient de cuprinzătoare și explicite: nu este prevăzut caracterul public al audierii rapoartelor CEC; contenciosul electoral este lacunar și defectuos. Astfel, sunt insuficient reglementate: modalitatea de depunere și examinare a contestațiilor de către cetățenii care votează în birourile electorale constituite în străinătate; procedura de examinare a contestațiilor formulate în ziua alegerilor, care nu au putut fi depuse în instanța de judecată în aceeași zi; organul competent să examineze contestațiile privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor; necesitatea sau lipsa necesității respectării procedurii prealabile în cazul depunerii contestațiilor privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor; termenul de soluționare a contestațiilor privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor, inclusiv în cazul depunerii contestației de alegătorii care au votat în străinătate cu luarea în considerare a diferenței de fus orar.

¹ Metodologia SNI, dar și cercetarea SNI Moldova -2014, poate fi accesată la: <https://www.transparency.org/en/national-integrity-system-assessments>.

Codul electoral nu conține decât un anumit regim de restricții impus funcțiilor de membru al CEC, fără ca acesta să fie dezvoltat prin reguli de etică și deontologie. CEC aplică instrumentarul menit să asigure integritatea instituțională, însă eforturile în acest sens urmează a fi consolidate.

În partea ce ține de monitorizarea campaniilor electorale, CEC nu dispune de autoritate și resurse pentru a monitoriza, efectiv și eficient, finanțele partidelor politice, dar și cheltuielile concurenților electorali în campanie electorală. În acest sens, probleme constituie: nereglementarea mediului informațional on-line în perioada electorală; reglementări insuficiente privind utilizarea resurselor administrative în perioada electorală; impactul redus al programelor de informare dedicate populației, inclusiv - grupurilor specifice; lipsa pluralismul politic în mass-media.

În ceea ce privește administrarea alegerilor, se mențin probleme determinate de instabilitatea cadrului legal; calitatea listelor electorale; înregistrarea prealabilă a alegătorilor; accesibilitatea redusă a secțiilor de votare pentru persoanele cu dizabilități; calitatea prevederilor menite să asigure integritatea procesului electoral; calitatea programelor de promovare a comportamentului antifraudă electorală.

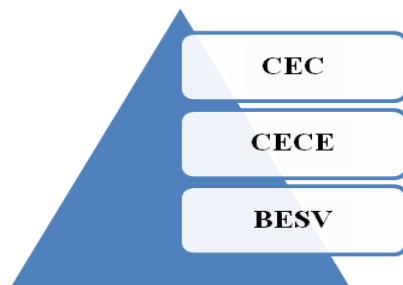
Recomandări:

- delegarea CEC a dreptului de a-și înființa reprezentanțe permanente în teritoriu;
- prevederea procedurii de certificare a funcționarilor electorali;
- includerea în componența consiliilor electorale ale consiliilor electorale de circumscripție electorală și a birourilor electorale ale secțiilor de votare, în exclusivitate, a persoanelor certificate;
- digitalizarea procesului electoral;
- promovarea unei politici de cadre potrivite care ar reduce fluctuația cadrelor;
- revizuirea modului de constituire a CEC – eventuala numire a membrilor CEC în baza criteriilor de profesionalism urmare a unui concurs public;
- aplicarea, în practică, a procedurilor de verificare și audiere a candidaților la funcțiile de membru al CEC;
- dezvoltarea cadrului legal privind transparența CEC prin reguli interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor;
- sporirea transparenței CEC, dar și asigurarea transparenței cuvenite a consiliilor electorale de circumscripție electorală și a birourilor electorale ale secțiilor de votare, prin punerea în aplicare plenară a prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și, cu titlu de recomandare, a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet;
- îmbunătățirea cadrului legal menit să responsabilizeze CEC, inclusiv revizuirea prevederilor aferente contenciosului electoral;
- asigurarea unei veritabile audieri a rapoartelor CEC în plenul Parlamentului;
- implementarea de către CEC a recomandărilor Curții de Conturi;
- dezvoltarea cadrului legal prin reguli de etică și deontologie aplicabile membrilor CEC;
- punerea în aplicare, efectivă și plenară, a instrumentarului menit să asigure integritatea instituțională;
- dezvoltarea, pe pagina web a CEC, a modului anticorupție și a compartimentului dedicat carierei.
- îmbunătățirea cadrului legal aferent monitorizării cheltuielilor concurenților electorali în campanie electorală, precum și, în aceeași ordine de idei, sporirea capacității CEC, inclusiv prin instruirea suplimentară a personalului;
- reglementarea mediului informațional on-line în perioada electorală;
- îmbunătățirea cadrului legal menit să prevină utilizarea resurselor administrative în perioada electorală;
- sporirea capacităților Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral;
- sporirea vizibilității programelor de informare dedicate populației;
- sporirea capacității de supraveghere, monitorizare și sancționare a Consiliului Audiovizualului;
- asigurarea stabilității legislației electorale - în modificarea legislației electorale, ghidarea de standardele internaționale și exigențele tehnicii legislative;
- conjugarea eforturilor tuturor autorităților competente în sporirea calității listelor electorale;
- reconsiderarea mecanismului de înregistrare prealabilă a alegătorilor;
- sporirea accesibilității secțiilor de votare pentru persoanele cu dizabilități;

- îmbunătățirea cadrului legal menit să asigure integritatea procesului electoral;
- îmbunătățirea programelor de promovare a comportamentului antifraudă electorală.

Structură și organizare

În Republica Moldova, sistemul organelor electorale este constituit din: Comisia Electorală Centrală (CEC); consiliile electorale de circumscripție electorală (CECE); birourile electorale ale secțiilor de votare (BESV).



CECE și BESV sunt constituite, în exclusivitate, în scopul organizării și desfășurării unui eveniment electoral (alegeri și referendumuri), fiind dizolvate de îndată ce sunt aduse la cunoștință publică rezultatele finale ale acestuia. Modul de constituire, de organizare și de încetare a activității, precum și statutul CECE și BESV, sunt reglementate prin lege.² Cu titlu de exemplu, pentru alegerile prezidențiale din 01.11.2020, au fost constituite 36 CECE³ și 2143 secții de votare, inclusiv: 139 secții de votare – pentru cetățenii aflați peste hotarele țării; 42 secții de votare – pentru cetățenii din localitățile din stânga Nistrului, municipiul Bender și unele localități ale raionului Căușeni.⁴

Organul care activează permanent și asigură managementul electoral este CEC. Potrivit legii⁵, CEC este organ de stat independent, înființat pentru realizarea politicii electorale în scopul unei bune desfășurări a alegerilor, pentru supravegherea și controlul respectării prevederilor legale privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

CEC este constituită din 9 membri: un membru este desemnat de către Președintele Republicii Moldova, ceilalți 8 membri sunt desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției. Componenta nominală a CEC se confirmă prin hotărâre a Parlamentului, cu votul majorității deputaților aleși. Președintele, vicepreședintele și secretarul sunt aleși, din rândul membrilor, cu majoritatea voturilor membrilor CEC. Președintele, vicepreședintele și secretarul activează permanent, funcțiile fiind de demnitate publică.⁶ Ședințele se convoacă de președinte sau la cererea a 3 membri ai CEC, fiind deliberative dacă la ele participă majoritatea membrilor. CEC adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor.

Mandatul CEC este de 5 ani. În cazul în care mandatul expiră în cursul perioadei electorale, mandatul se prelungește de drept până la finele acestei perioade și intrarea ulterioară în funcție a noilor membri, dar cu cel mult 90 de zile.

² Statutul CECE și BESV este reglementat de Codul electoral și de acte normative departamentale: Regulamentul privind activitatea consiliului electoral de circumscripție, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1702/2018; Regulamentul privind activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1734/2018.

³ Hotărârea CEC nr. 4177/2020 cu privire la constituirea circumscripțiilor electorale de nivelul al doilea pentru desfășurarea alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova.

⁴ CEC, 29.09.2020, Pentru alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020 au fost constituite 2143 de secții de votare, https://a.cec.md/ro/pentru-alegerile-prezidentiale-din-1-noiembrie-2020-au-fost-2781_97808.html.

⁵ Statutul CEC este reglementat de Codul electoral și de Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 137/2006.

⁶ Regimul funcției de membru al CEC este reglementat de Codul electoral. Funcțiilor de președinte, vicepreședinte și secretar li se aplică și prevederile Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, în măsura în care Codul electoral nu prevede altfel.

Resurse (lege)

În ce măsură există prevederi legale care oferă CEC resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea?⁸

Legea conține prevederi referitoare la alocarea CEC a unor resurse potrivite (umane, financiare, materiale, tehnice).⁷ CEC este persoană juridică și are buget propriu, fiind finanțată din bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală. Bugetul CEC se elaborează, se aprobă și se administrează în condițiile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181/2014. CEC beneficiază și de resurse extrabugetare (asistența donatorilor externi, inclusiv organisme internaționale).

CEC este asistată de un Aparat, ale cărui structură și efectiv-limită se aprobă de către CEC. Personalul Aparatului este constituit din funcționari publici și personal contractual care desfășoară activități auxiliare.⁸ Personalul Aparatului este numit sau angajat în funcție de către președintele CEC. De asemenea, în perioada electorală, CEC poate angaja, prin contract individual de muncă, personal în cadrul Aparatului CEC, degrevând persoanele respective de atribuțiile de la locul de muncă permanent. Angajații permanenți ai CEC, în perioada electorală, beneficiază de o indemnizație în mărime de 35% din salariul mediu. În cazuri excepționale, cu acordul salariatului, durata timpului de muncă poate deroga, în condițiile legii, de la plafonul stabilit.

În perioada electorală, membrii CEC care nu activează permanent sunt degrevați de atribuțiile de la locul de muncă permanent printr-o hotărâre a acesteia, primind un salariu echivalent cu salariul secretarului CEC, stabilit pentru perioada respectivă, din mijloacele alocate pentru alegeri, iar membrilor permanenți ai CEC - o indemnizație de 35% din salariul mediu. În perioada între alegeri, membrii CEC care nu activează permanent primesc o indemnizație în mărime de 35% din salariul mediu pe economie pentru fiecare ședință a CEC.

Pe lângă CEC, funcționează Centrul de instruire continuă în domeniul electoral (CICDE).⁹ CICDE este o instituție publică fondată de CEC, care realizează instruirea funcționarilor electorali (membrii CECE și BESV). La solicitare, instruirea poate fi acordată și altor subiecți implicați în procesul electoral (observatori, mass-media, autorități ale administrației publice locale etc.). CEC poate decide degrevarea de atribuțiile de la locul de muncă permanent a persoanelor care urmează instruirea în domeniul electoral. CICDE este finanțat din mijloacele prevăzute din bugetul CEC, precum și din mijloacele extrabugetare (asistența donatorilor externi, inclusiv organismele internaționale, dar și asistența donatorilor interni).

În procesul de organizare și desfășurare a alegerilor, CEC, în virtutea legii, trebuie să fie susținută de alte entități.

Entitate	Domeniu de conlucrare
Agencia Servicii Publice	la asigurarea evidenței alegătorilor, inclusiv a celor aflați peste hotarele țării, în temeiul Registrului de stat al alegătorilor, format în baza Registrului de stat al populației
Autoritățile administrației publice locale	în problemele selectării cadrelor calificate antrenate în activitatea organelor electorale, ale asigurării localurilor secțiilor de votare cu cabine, urne de vot, computere și alte mijloace tehnico-materiale
Ministerul Afacerilor Interne	la asigurarea pazei secțiilor de votare și a materialelor electorale

⁷ Prevederile de rigoare se conțin în Codul electoral și în legi speciale.

⁸ Regimul general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritate publică, precum și alte raporturi ce decurg din acestea sunt reglementate prin Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Raporturile juridice între CEC și personalul contractual care desfășoară activități auxiliare sunt reglementate de Codul muncii.

⁹ Statutul CICDE este reglementat de Codul electoral, precum și de Regulamentul Centrului de Instruire Continuă în domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1030/2011.

Întreprinderile și instituțiile de stat	la încheierea contractelor pentru servicii de tipărire a buletinelor de vot și de aprovizionare cu echipament
Mijloacele de informare în masă și asociațiile obștești	la organizarea manifestațiilor ce țin de educația civică a alegătorului și informarea populației asupra desfășurării procesului electoral
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, misiunile diplomatice și oficiile consulare	la constituirea secțiilor de votare pentru cetățenii aflați în străinătate

În egală măsură, și CECE, dar și BESV, trebuie să beneficieze de suport instituțional. Autoritățile publice, întreprinderile, instituțiile și organizațiile, persoanele cu funcții de răspundere, partidele și alte organizații social-politice, precum și organele acestora sunt obligate să sprijine CECE și BESV în exercitarea atribuțiilor lor, să le furnizeze informațiile și materialele necesare pentru activitate. Legea prescrie că sprijinul din partea autorităților publice și a exponenților acestora se acordă numai la cerere și nu se poate manifesta prin acțiuni vădit disproportionale față de necesitățile existente. CECE și BESV pot sesiza autoritățile publice, întreprinderile, instituțiile, organizațiile, persoanele cu funcții de răspundere, partidele și alte organizații social-politice, precum și organele acestora, în probleme de organizare și desfășurare a alegerilor, acestea fiind obligate să examineze sesizarea și să dea răspuns în decursul a 3 zile de la data primirii ei, dar nu mai târziu de ziua alegerilor.

În general, legea oferă CEC resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea. O problemă care ar putea fi reținută constituie reprezentarea insuficientă a CEC în teritoriu. CECE și BESV nu activează permanent și se confruntă cu probleme determinate de fluctuația ridicată și instruirea joasă a membrilor, motiv pentru care nu au capacitatea de a suplini vacuumul instituțional. De altfel, problema este recunoscută de către CEC¹⁰, o soluție fiind: delegarea CEC a dreptului de a-și înființa reprezentanțe permanente în teritoriu; prevederea procedurii de certificare a funcționarilor electorali; includerea în componența CECE și BESV, în exclusivitate, a persoanelor certificate.

Resurse (practică)

În ce măsură CEC dispune de resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea?

CEC dispune de resurse pentru a-și realiza misiunea. Structura, efectivul-limită și statul de personal ale Aparatului CEC au fost aprobate prin Hotărârea CEC nr. 1029/2011. Efectivul-limită al Aparatului CEC constituie 48 de unități, din structura acestuia făcând parte: Cabinetul (consilierul) președintelui CEC; Direcția management alegeri; Direcția tehnologiei informaționale și gestionarea listelor electorale; Direcția analiză și documentare; Direcția juridică; Direcția financiar-economică; Serviciul rapoarte financiare (din cadrul Direcției financiar-economice); Direcția comunicare, relații publice și mass-media; Serviciul resurse umane; Serviciul audit intern; Serviciul achiziții publice și logistică. Din 48 de unități, 3 funcții sunt de demnitate publică, 13 - funcții publice de conducere, 32 - funcții publice de execuție. Astfel, 1/3 din funcții sunt funcții de conducere.

Potrivit informațiilor disponibile¹¹, la 01.01.2020, din 48 de unități, sunt ocupate 47 de funcții. Din perspectiva gender, echipa este dezechilibrată, femeile prevalând asupra bărbaților (29 femei și 18 bărbați). Vârsta medie a angajaților constituie 37 ani, doar 3 angajați atingând vârsta pentru obținerea dreptului la pensie pentru limita de vârstă. Cel mai tânăr funcționar are 24 ani, iar cel mai vârstnic – 68 ani.

Efectivul Aparatului CEC este calificat, 44 din cei 47 funcționari deținând grade de calificare (20 consilieri de stat și 24 consilieri).

¹⁰ Pentru detalii a se vedea: CEC, Plan strategic pe anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586/2020.

¹¹ Datele statistice din acest compartiment au fost preluate din: CEC, Plan strategic pe anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586/2020.

Grad de calificare	Persoane
Consilier de stat de clasa I	12
Consilier de stat de clasa II	3
Consilier de stat de clasa III	5
Consilier de clasa I	6
Consilier de clasa II	5
Consilier de clasa III	13

În ultimii patru ani, CEC a executat bugete importante.

Indicator /An	2016 (MDL)	2017 (MDL)	2018 (MDL)	2019 (MDL)
Cheltuieli de personal	4308909,94	4931608,63	8647132,09	90985599,07
Servicii	1653778,65	1370035,38	2343566,39	3173893,92
Indemnizații	80705,11	71347,42	51183,67	183711,55
Remunerarea personalului tehnic și indemnizația membrilor nepermanenți ai CEC	399770,01	898377,68	824353,30	1000401,01
Bunuri	487103,03	443193,98	1775341,73	695700,34
Lucrări de proiectare		635540,00		
Conferința 20 ani de activitate CEC		617301,62		

Evident, o veritabilă dezvoltare instituțională este dificilă atât timp cât buna parte a bugetului este utilizată pentru cheltuieli de personal, indemnizații, remunerarea personalului tehnic și indemnizația membrilor nepermanenți ai CEC. Însă, grație asistenței externe, CEC progresaază.¹² CEC invocă insuficiența resurselor financiare dedicate activităților în perioada dintre alegeri, însă nu oferă careva detalii.¹³ Eventual, asigurarea auditului rapoartelor financiare ale partidelor politice și ale concurenților electorali, dar și digitalizarea procesului electoral sunt unele din activitățile care ar necesita, în mod prioritar, investiții.¹⁴

În fond, CEC dispune de resurse adecvate pentru a-și realiza misiunea, putând fi reținute ca probleme¹⁵: insuficiența spațiilor de lucru, inclusiv a celor necesare depozitării securizate a echipamentelor și materialelor electorale; fluctuația ridicată a cadrelor¹⁶ și calificarea insuficientă a personalului (competențe tehnice și comportamentale subdezvoltate), fapt care generează, în final, repartizarea neuniformă a sarcinilor în perioada electorală; calificarea insuficientă a funcționarilor electorali, în special, în cazul membrilor CECE și BESV desemnați de partidele politice. Evident, aceste probleme urmează a fi tratate corespunzător, eventuale priorități care necesită acoperire financiară fiind activitățile ce țin de asigurarea auditului rapoartelor financiare ale partidelor politice și ale concurenților electorali, precum și digitalizarea procesului electoral.

¹² Din opinia exprimată în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”.

¹³ CEC, Plan strategic pe anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586/2020.

¹⁴ Din opiniile exprimate în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, și de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

¹⁵ CEC, Plan strategic pe anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586/2020.

¹⁶ Este și una din problemele remarcate în cadrul interviului de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

Independență (lege)

În ce măsură CEC este independentă prin lege?

Pornind de la modul de numire a membrilor CEC,¹⁷ aceștia, în fapt, sunt desemnați discreționar de către actorii politici. Loialitatea politică rămâne, fără îndoială, principalul criteriu de selectare a candidaților la funcția de membru al CEC. Legea stabilește anumite condiții cărora trebuie să corespundă membrii CEC, însă acestea nu impun exigențe de formare, experiență, profesionalism, imparțialitate politică (lipsa vreunei activități politice anterior mandatului). Potrivit reglementărilor, în calitate de membri ai CEC pot fi propuse persoane care: dețin cetățenia Republicii Moldova; au domiciliul în țară; au o reputație ireproșabilă și aptitudini pentru exercitarea activităților electorale; nu au interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al ANI; nu au în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale¹⁸.

Legea instituie anumite restricții în exercitarea funcției de membru al CEC, însă normele nu sunt dezvoltate prin careva reguli specifice. Potrivit reglementărilor, pe durata mandatului, membrii CEC: nu pot fi membri ai partidelor și ai altor organizații social-politice; nu au dreptul de a participa la activități politice; nu pot face declarații în favoarea sau defavoarea concurenților electorali; nu pot contribui în nici un fel la activitățile pe care le desfășoară concurenții electorali, cu excepția exercitării atribuțiilor prevăzute de Codul electoral.

De rând cu alte categorii de funcționari, candidații la funcția de membru al CEC trebuie să fie supuși verificării în condițiile Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Spre deosebire de alte categorii de funcționari, rezultatele verificării trebuie să fie publicate de către Parlament. Este de notat că, în condițiile legii, verificarea se efectuează în scopul prevenirii, identificării și excluderii următorilor factori de risc: activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv cele care au determinat rezultatul negativ al testului de integritate profesională sau situații care provoacă conflict de interese; tolerarea actelor de trădare de patrie, spionaj, terorism, diversiune, a chemărilor la răsturnarea sau la schimbarea prin violență a orânduirii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Moldova, propaganda directă sau indirectă a războiului și altor activități extremiste; exercitarea activităților, prin care se realizează funcția publică, în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; dezvăluirea, contrar prevederilor legale, a unei informații ce constituie un secret ocrotit prin lege sau neglijarea cerințelor față de protecția unei astfel de informații.

Într-o anumită măsură, la asigurarea independenței contribuie prevederile privind încetarea calității de membru al CEC. Potrivit reglementărilor, calitatea de membru încetează în caz de: expirare a mandatului; demisie; demitere; imposibilitate a exercitării atribuțiilor; deces. Membrul CEC este demis de către autoritatea care l-a desemnat în caz de: adoptare în privința lui a hotărârii judecătorești definitive de condamnare pentru infracțiune săvârșită; pierdere a cetățeniei Republicii Moldova; aplicare a unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei; încălcare gravă a Constituției și a Codului electoral; rămânere definitivă a actului de constatare prin care s-a stabilit emiterea/adoptarea de către acesta a unui act administrativ, încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luarea sau participarea la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese; aflare în incompatibilitate, fapt

¹⁷ Reiterăm că statutul membrilor CEC este reglementat de prevederile corespunzătoare ale Codului electoral. Există diferite opinii privind eventualele modalități de constituire a CEC. Cu titlu de exemplu, a se vedea: Promo-LEX, 15.06.2020, Apel public privind necesitatea examinării de către Parlamentul Republicii Moldova a oportunității modificării mecanismului de constituire a Comisiei Electorale Centrale și a statutului membrilor săi, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/06/Apel_Public_Parlament_constituire_CEC_.pdf; Promo-LEX, 13.02.2020, Opinie privind fundamentarea economico-financiară a proiectului de lege ferenda care prevede asigurarea caracterului permanent al mandatului de membru/ă a Comisiei Electorale Centrale, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/02/Opinie_Promo-LEX_Membrii_CEC.pdf.

¹⁸ Potrivit art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție.

stabilit prin actul de constatare rămas definitiv; nedepunere a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate¹⁹; dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

Legea reglementează procedura de demitere a membrilor CEC. Sesizarea privind nerespectarea condițiilor de numire sau privind comiterea unor fapte incompatibile cu calitatea pe care o au se depune la autoritatea care i-a desemnat sau i-a confirmat în funcție. Materialele privind demiterea se înaintează Curții de Apel Chișinău de către organele care au desemnat persoanele respective în componența CEC, precum și de către membrii CEC. În termen de 3 zile de la pronunțare, împotriva hotărârii Curții de Apel Chișinău poate fi depus recurs. Recursul trebuie să se examineze în termen de 3 zile de la primirea dosarului respectiv. În baza hotărârii instanței de judecată cu privire la demitere și/sau în cazul încetării, înainte de expirarea mandatului, a calității de membru al CEC, autoritatea respectivă, în termen de 10 zile, trebuie să desemneze, iar Parlamentul să confirme un nou membru pentru durata neexpirată a mandatului predecesorului. Orice membru al CEC poate contesta orice decizie emisă în privința sa în condițiile Codului administrativ.

În ceea ce privește personalul CEC, regimul funcțiilor este unul general funcțiilor publice, fiind reglementat de Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, actele conexe și subsecvente, care oferă mecanisme menite să asigure independența acestuia.

În general, cadrul legal conține reglementări menite să asigure independența CEC, însă acestea nu sunt suficiente. Ar fi oportună revizuirea modului de numire a membrilor CEC – eventuala numire a acestora în baza criteriilor de profesionalism urmare a unui concurs public. Ce-i drept există riscul, similar concursurilor desfășurate anterior, al banalizării procedurilor de către Politic.²⁰ Cel puțin, ar fi importantă: examinarea posibilității permanentizării tuturor funcțiilor de membru al CEC; examinarea posibilității uniformizării, din perspectiva entităților care propun membri, a componenței tuturor organelor electorale.²¹

Independență (practică)

În ce măsură CEC este independentă în practică?

În pofida faptului că membrii CEC nu au fost niciodată protagoniști ai unor scandaluri mediatice, nefiind aduse careva dovezi privind presiunea Politicului asupra CEC, instituția niciodată nu a fost percepută ca una independentă. Există percepția că membrii CEC se conformează intereselor partidelor care i-au propus în funcție, mai multe decizii ale CEC fiind controversate²², și anume: excluderea din cursa electorală pentru alegerile parlamentare din 30.11.2014 a unui concurent electoral; invalidarea, în anul 2016, a semnăturilor colectate pentru inițierea unui referendum; invalidarea alegerilor primarului general al municipiului Chișinău din 20.05.2018.

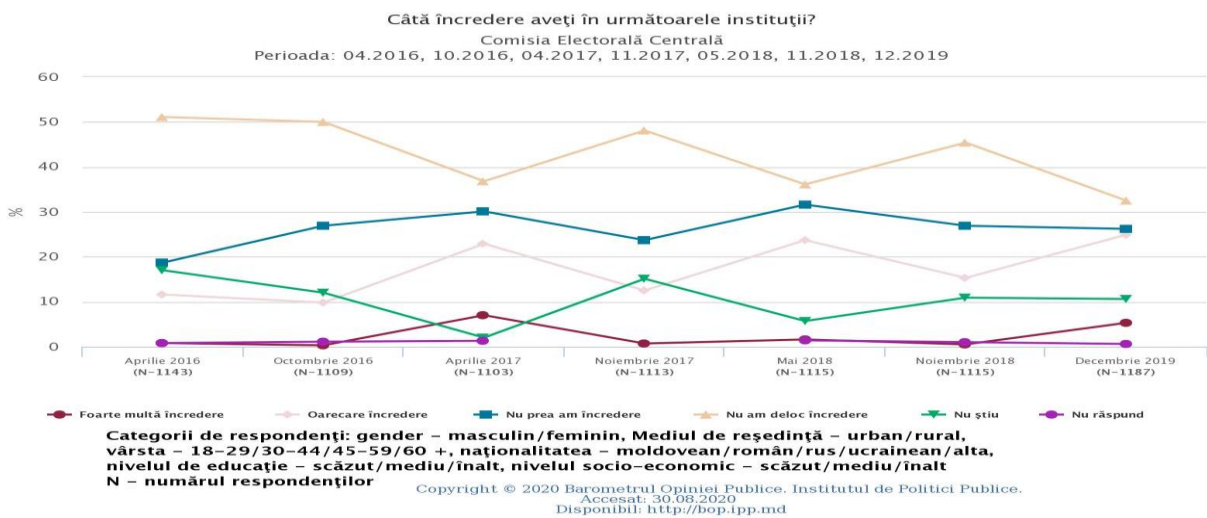
Nivelul de încredere a publicului în CEC, dar și în procesul electoral, rămâne scăzut. Potrivit Barometrului Opiniei Publice, ponderea respondenților care nu au deloc încredere în CEC rămâne impunător.

¹⁹ În conformitate cu art. 27 alin. (2) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nedepunerea declarației de avere și interese personale în termen de 30 de zile de la recepționarea demersului inspectoratului de integritate sau refuzul de a o depune constituie temei de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu. Inspectorul de integritate notifică imediat despre aceasta conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarației în vederea declanșării procedurii de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului vizat de demers. Conducătorul organizației publice sau al autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarației este obligat să informeze Autoritatea Națională de Integritate cu privire la măsurile întreprinse în termen de o lună de la data recepționării notificării inspectorului de integritate.

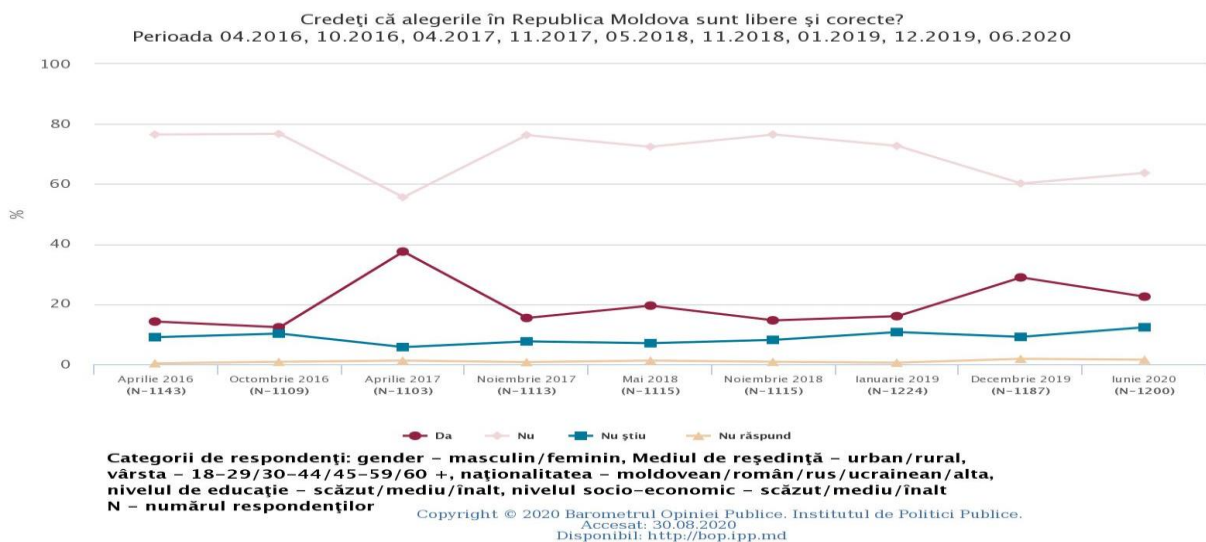
²⁰ Din opinia exprimată în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”.

²¹ Din opinia exprimată în cadrul interviului de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

²² Din opinia exprimată în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”.



Evident, este esențială și ponderea respondenților care cred că alegerile în Republica Moldova nu sunt libere și corecte.



Deși există proceduri privind verificarea candidaților la funcțiile de membru al CEC, avizele Serviciului de Informații și Securitate, care sunt plasate pe pagina web a Parlamentului ne demonstrează că acestea se aplică formalizat.²³ În fond, numirile par a fi rezultate dintr-o înțelegere amiabilă a partidelor, lipsind o audiere autentică a candidaților. Evident, candidaturile niciodată nu au fost consultate sau dezbătute public. Publicul află despre numiți post-factum.

Ulterior, în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor, concurenții electorali nemulțămii reproșează membrilor CEC părtinire și angajare politică, însă aceste învinuiri niciodată nu au servit obiect al vreunei investigații, niciun membru al CEC nefiind demis. Excepție de la regula unui mandat relativ liniștit ar putea servi cazul demisiilor depuse de către 3 membri ai CEC la 05.07.2019.²⁴ Chiar dacă motivul oficial invocat a fost altul, demisiile au venit în scurt timp după aprobarea de către Parlament a Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova.²⁵ Parlamentul și-a exprimat votul de neîncredere unui șir de autorități, inclusiv CEC.

²³ Parlamentul Republicii Moldova, Avizele consultative ale Serviciului de Informații și Securitate asupra candidaților la funcția de membru al Comisiei Electorale Centrale, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=WNbz1jJCrSw%3d&tabid=232&language=ro-RO>, <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=8v3fUUG9EZO%3d&tabid=232&language=ro-RO>.

²⁴ Hotărârile Parlamentului privind încetarea calității de membru al Comisiei Electorale Centrale, nr. nr. 64, 65 și 66 din 12.07.2019.

²⁵ Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 08.06.2019 pentru adoptarea Declarației cu privire la recunoașterea caracterului captiv al statului Republica Moldova.

Experiențele unor învinuiri politice sterile se mențin. La 16.09.2020,²⁶ în perioadă electorală, Partidul Acțiune și Solidaritate, fiind nemulțămît de o circulară emisă de CEC, cere public demisia președintelui CEC, chiar dacă anterior l-a desemnat în funcție, are pârghii legale de a-l demite, dar și poate contesta orice decizie a CEC.

În ceea ce privește personalul CEC, care ocupă funcții publice, independența se asigură în condițiile legislației speciale, fiind aplicate instrumentele de rigoare disponibile, inclusiv cele ce țin de concurs. Referitor la acestea ne vom expune la compartimentul ce ține de Integritate (practică).

În fond, CEC nu este percepută ca o instituție independentă. Acest lucru este determinat de modul de numire a membrilor CEC, dar și de verificarea formalizată a candidaților, precum și lipsa unor audieri veritabile ale acestora. Rămâne recomandabilă revizuirea modului de numire a membrilor CEC, dar și aplicarea, în practică, a procedurilor de verificare și audiere a candidaților.

Transparență (lege)

În ce măsură CEC este transparentă prin lege?

CEC cade sub incidența Legii nr. 982/2000 privind accesul la informații, dar și sub incidența Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Și Codul electoral conține prevederi speciale menite să asigure transparența activității CEC.

Toate ședințele la care CEC examinează probleme electorale și adoptă hotărâri asupra acestora trebuie să fie deschise pentru reprezentanții mijloacelor de informare în masă și pentru public. Ședințele trebuie să se anunțe cu 48 de ore înainte de desfășurarea lor, cu excepția ședințelor din perioada electorală, când trebuie anunțate într-un termen mai scurt în virtutea faptului că problemele cer o examinare urgentă. De altfel, și Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, în art. 14 alin. (1), permite CEC, în perioada electorală, să supună elaborării și adoptării proiecte de decizii fără respectarea etapelor de consultare publică.

Potrivit Codului electoral, hotărârile CEC trebuie să se plaseze, în termen de 24 de ore de la adoptare, pe pagina web a acesteia, iar hotărârile cu caracter normativ, hotărârile adoptate în perioada electorală și hotărârile privind raportarea financiară - și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

De asemenea, CEC trebuie să asigure transparența operațiilor electorale, dar și să ofere mijloacelor de informare în masă a informațiilor cu privire la desfășurarea alegerilor și la practica administrativă utilizată în acest sens.

În aceeași ordine de idei, legea obligă CEC să publice pe pagina sa oficială: lista partidelor și altor organizații social-politice care au dreptul de a participa la alegeri; rapoartele anuale privind gestiunea financiară a partidelor politice; rapoartele privind finanțarea campaniilor electorale.

CEC a dezvoltat norme care reglementează modul de administrare a paginii web oficiale, de publicare și actualizare a materialelor informative pe pagina web, precum și de accesare a acesteia.²⁷ Însă, lipsesc reguli interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Acest vacuum necesită a fi suplinit.

²⁶ 16.09.2020, Mihaela Conovali, PAS cere demisia Președintelui CEC: Dorin Cimil a fost propus de noi cu intenția ca instituția să devină apolitică, <https://tribuna.md/2020/09/16/pas-cere-demisia-presedintelui-cec-dorin-cimil-a-fost-propus-de-noi-cu-intentia-ca-institutia-sa-devina-apolitica/>.

²⁷ Regulamentul privind modul de publicare și actualizare a materialelor informative pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1347/2012.

Transparență (practică)

În ce măsură CEC este transparentă în practică?

CEC depune eforturi în vederea asigurării transparenței activității sale. Pagina web a autorității (www.cec.md), în general, corespunde rigorilor Hotărârii Guvernului nr. 188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, care este aplicabilă CEC cu titlu de recomandare. Informațiile, în buna lor parte, sunt actualizate cu regularitate. Totuși, lipsesc informații actualizate referitoare la: numărul angajaților; datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiară sau executantă este (denumirea, scopurile și sarcinile de bază, beneficiarii și executorii principali de program, termenele și rezultatele de realizare scontate, volumul și sursele de finanțare); planificarea și executarea bugetelor de către autoritate; rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorității; lista organismelor internaționale în activitatea cărora autoritatea participă; modulul anticorupție (persoană responsabilă, plan de integritate, raport cu privire la implementarea planului de integritate, raport privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție, informația privind deschiderea liniilor telefonice specializate anticorupție și/sau de informare, precum și alte informații de interes public relevante domeniului); lipsa Declarației de răspundere managerială pentru anul 2019.

În ceea ce privește asigurarea transparenței decizionale, CEC a dezvoltat, pe pagina sa web, un compartiment în acest sens, care, însă, nu conține informații referitoare la: programul de elaborare a proiectelor de acte normative pentru anul 2020, cu indicarea proiectelor de decizii care urmează a fi supuse consultării publice; regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor; persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică (numele, prenumele, funcția și datele de contact); lista generală a părților interesate; proiectele și motivele pentru care, referitor la acestea, nu se consideră necesară organizarea consultărilor publice; proiectele și motivele pentru care acestea au fost retrase din procesul de elaborare; rezultatele consultării publice (proces-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor).

Pagina web a CEC conține informații referitoare la ședințe - ordinea de zi și hotărârile adoptate, însă procesele-verbale sunt inaccesibile. Totuși, este de remarcat că ședințele CEC sunt publice și se transmit, de regulă, on-line. Reprezentanților mass-media, asociațiilor obștești, partidelor politice li se asigură dreptul de a asista la ședințele CEC. Activitatea CEC este bine mediatizată. CEC organizează conferințe de presă și briefing-uri, însă, pare că a refuzat de la instrumentele utilizate anterior - newsletter-ul electronic lunar (ultimul furnizat – decembrie 2018) și buletinul informativ semestrial (ultima ediție – 12.12.2018).

CEC asigură transparența procesului electoral. Pagina web a CEC cuprinde informații cuprinzătoare referitoare la alegeri și referendumuri, dar și privind finanțarea partidelor politice.

CEC, în general, asigură transparența operațiilor electorale. În ziua alegerilor, prin intermediul paginii sale web, CEC furnizează, în regim real, informații referitoare la prezența la vot și, profilul votanților (pe țară și pe fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul II), dar și rezultatele urmare a procesării buletinelor de vot și, respectiv, rezultatele preliminare ale alegerilor (total pe țară, dar și separat pe localități).

CEC dispune și administrează conturi și în rețelele de socializare.

CEC este înregistrată în calitate de operator de date cu caracter personal, în baza deciziei Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, nr. DD-1502104404716 din 07.08.2017, dar și menține Sistemul Integrat de Management al Calității și Securității Informației (SR EN ISO 9001:2015 și SR ISO/CEI 27001:2013), urmare a auditului extern de supraveghere din 2018.²⁸

Ar fi recomandabilă nu numai sporirea transparenței CEC, dar și asigurarea transparenței cuvenite a CECE și BESV, prin punerea în aplicare plenară a prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 188/2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.

²⁸ CEC, Calitatea și securitatea informației (ISO 9001; ISO 27001).

Responsabilitate (lege)

În ce măsură CEC este responsabilă prin lege?

Codul electoral reglementează relațiile CEC cu alte autorități. CEC trebuie să prezinte anual rapoarte Parlamentului. De asemenea, CEC trebuie să prezinte, la cerere, rapoarte Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

În ceea ce privește gestiunea bugetului de către CEC, autoritatea este auditată de către Curtea de Conturi. Iar, după încheierea alegerilor, CEC trebuie să prezinte Parlamentului un raport asupra gestionării mijloacelor financiare alocate, însoțit de avizul Curții de Conturi. Auditul intern trebuie organizat și desfășurat în condițiile Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar intern.

În general, CEC poate fi responsabilizată de către orice persoană interesată în condițiile Codului administrativ. Actul normativ citat determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Și Codul electoral conține prevederi speciale referitoare la contestațiile privind organizarea și desfășurarea alegerilor. Aceste prevederi sunt dezvoltate prin Regulamentul privind procedura de examinare și soluționare a contestațiilor de către organele electorale în perioada electorală, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3353/2010.

Este de remarcat că, în virtutea prevederilor din Legea taxei de stat, nr. 1216/1992, cererile/contestațiile în domeniul vizat sunt scutite de taxe. Termenele de examinare a contestațiilor în prima instanță variază între 24 ore și 5 zile în funcție de obiectul contestației.

Deși există prevederi, în temeiul cărora CEC poate fi responsabilizată, acestea nu sunt lipsite de deficiențe, nefiind suficient de cuprinzătoare și explicite. Astfel, nu este prevăzut caracterul public al audierii rapoartelor CEC. În fapt, nu este instituită obligația audierii raportului CEC în plenul Parlamentului, fapt ce reduce semnificativ din eficiența exercițiului.

Mai mult, potrivit concluziilor misiunilor de observare a alegerilor, sunt insuficient reglementate:²⁹ modalitatea de depunere și examinare a contestațiilor de către cetățenii care votează în birourile electorale constituite în străinătate; procedura de examinare a contestațiilor formulate în ziua alegerilor, care nu au putut fi depuse în instanța de judecată în aceeași zi; organul competent să examineze contestațiile privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor; necesitatea sau lipsa necesității respectării procedurii prealabile în cazul depunerii contestațiilor privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor; termenul de soluționare a contestațiilor privind administrarea alegerilor, după ziua alegerilor, inclusiv în cazul depunerii contestației de alegătorii care au votat în străinătate cu luarea în considerare a diferenței de fus orar.

Evident, aceste deficiențe necesită a fi tratate prin îmbunătățirea legislației.

Responsabilitate (practică)

În ce măsură CEC este responsabilă în practică?

CEC întocmește și publică pe pagina sa web rapoarte privind activitatea sa, dar și privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale. CEC prezintă Parlamentului, în condițiile legii, rapoarte, însă acestea nu se dezbate în plen.³⁰

²⁹ Pentru detalii a se vedea: Promo-LEX, Raportul final al misiunii de observare a alegerilor parlamentare din 24.02.2019, Chișinău, 2019, https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/04/Raportul_final_alegeri_parlamentare_2019.pdf.

³⁰ Din opinia exprimată în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”.

CEC a fost auditată de Curtea de Conturi relativ recent - în decembrie 2019. Potrivit Hotărârii Curții de Conturi nr. 75/2019 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale CEC încheiate la 31.12.2018, s-a constatat că rapoartele, cu unele excepții, oferă, sub toate aspectele semnificative, o imagine corectă și fidelă, în conformitate cu cerințele normelor de contabilitate și de rapoarte financiară în sistemul bugetar. CEC i s-a recomandat: examinarea rezultatelor auditului public extern, cu aprobarea unui plan de măsuri concrete de remediere a situațiilor constatate și implementare a recomandărilor; asigurarea înregistrării conforme a terenului din gestiune; corectarea înregistrărilor contabile aferente clasificării pe grupe de conturi în conformitate cu normele metodologice în vigoare; consolidarea procedurii de inventariere și fortificare a controalelor interne în scopul prezentării reale a elementelor de activ și pasiv; înregistrarea cheltuielilor pentru remunerarea muncii, în corespundere cu Clasificația bugetară, și conformarea acestora la normele legale aferente domeniului; determinarea reglementărilor ce țin de delimitarea evidenței contabile a cheltuielilor din contul alocațiilor de la bugetul de stat și raportarea distinctă a acestora de către partidele politice; eliminarea incertitudinilor prevederilor legale aferente retribuirii muncii în perioada muncii în perioada electorală pentru angajații permanenți și funcționarii electorali, inclusiv prin modificarea cadrului legal aferent.

În ceea ce privește auditul intern, acesta este organizat și desfășurat în condițiile Legii nr. 229/2010 privind controlul financiar intern. Subdiviziunea specializată în acest sens este Serviciul audit intern, subordonat președintelui CEC.

În finalul acestui compartiment, reiterăm necesitatea asigurării unei veritabile audieri a rapoartelor CEC în plenul Parlamentului, dar și implementarea de către CEC a recomandărilor Curții de Conturi.

Integritate (lege)

În ce măsură există prevederi legale care asigură integritatea CEC?

CEC cade sub incidența Legii integrității nr. 82/2017, având obligația să asigure implementarea corespunzătoare a măsurilor de asigurare a integrității instituționale, cum ar fi: angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională; respectarea regimului juridic al incompatibilităților, restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate; respectarea regimului juridic al declarării averii și intereselor personale; respectarea regimului juridic al conflictelor de interese; neadmiterea favoritismului; respectarea regimului juridic al cadourilor; neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare; neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate; intoleranța față de incidentele de integritate; asigurarea transparenței în procesul decizional; gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public, a finanțelor rambursabile și nerambursabile; respectarea normelor de etică și deontologie; respectarea regimului de restricții și limitări în legătură cu încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu și cu migrarea agenților publici în sectorul privat (pantuflijul).

În ceea ce privește angajații CEC, aceștia, având statut de funcționari publici, cad sub incidența Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, Legii nr. 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, Hotărârii Guvernului nr. 116/2020 privind regimul juridic al cadourilor, dar și sub incidența Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, Regulamentului cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant, Regulile privind desfășurarea muncii prin cumul a funcționarului public, Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009.

Este de remarcat că CEC a dezvoltat, la nivel de acte normative departamentale, prevederi menite să asigure integritatea personalului. Ne referim la Regulamentul privind avertizorii de integritate în cadrul Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 2548/2014, care este aplicabil atât membrilor, cât și angajaților CEC. De asemenea, în acest context este de notat Regulamentul cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare în cadrul Comisiei Electorale Centrale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3109/2014, care este aplicabil angajaților cu statut de funcționar public.

În ceea ce privește membrii CEC, aceștia sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale în condițiile Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Reiterăm, că, înainte de confirmare, candidații la funcția de membru al CEC trebuie să fie supuși verificării în condițiile Legii nr. 271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, iar rezultatele verificării urmează să fie date publicității de către Parlament.

Așa cum am menționat, Codul electoral nu conține decât un anumit regim de restricții impus funcțiilor de membru al CEC, fiind necesară dezvoltarea acestuia prin reguli specifice de etică și deontologie.

Integritate (practică)

În ce măsură se asigură integritatea CEC în practică?

În general, în privința angajaților CEC cu statut de funcționari publici, pare să se depună eforturi în aplicarea unor instrumente menite să sporească integritatea personalului. Pe pagina web este publicat registrul de evidență a cadourilor, însă portalul nu are vreun modul dezvoltat anticorupție.

Pagina web a CEC are un compartiment dedicat funcțiilor vacante, însă acesta nu este unul dezvoltat. La accesarea acestuia, se afișează profilul CEC de pe portalul www.cariere.gov.md care nu conține decât anunțurile de lansare a concursului. Pagina web a CEC nu oferă alte informații referitoare la concurs, cum ar fi lista candidaților admiși la concurs, rezultatele probei scrise și lista candidaților admiși la interviu, rezultatele finale ale concursului și lista candidaților care au promovat concursului cu desemnarea învingătorului.

În partea ce ține de declararea averii și intereselor personale, procedurile sunt asigurate de către ANI, dificultățile în acest sens fiind determinate de procesul viciat de reformare a acestei agenții anticorupție.

Reținem ca recomandări: punerea în aplicare, efectivă și plenară, a instrumentarului menit să asigure integritatea instituțională; dezvoltarea, pe pagina web, a modulului anticorupție și a compartimentului dedicat carierei.

Monitorizarea campaniei electorale (lege și practică)

Cât de eficient CEC monitorizează cheltuielile financiare ale concurenților electorali în cadrul campaniilor electorale?

În conformitate cu prevederile Codului electoral, dar și în conformitate cu prevederile Legii nr. 294/2007 privind partidele politice, CEC este autoritatea abilitată cu atribuții de supraveghere și control al finanțării partidelor politice (atât a activității curente, cât și în cadrul campaniilor electorale). În sensul Codului electoral, prin campanie electorală se înțelege perioada de activitate care se desfășoară cu scopul de a-i determina pe alegători să-și exprime voturile pentru alegerea unui sau altui concurent electoral și care începe, pentru fiecare concurent electoral, la data înregistrării acestuia de către CEC sau de către CECE și se încheie la data excluderii concurentului electoral din alegeri sau în ziua votării. În virtutea prevederilor legale, CEC deține atribuții esențiale în asigurarea susținerii financiare a campaniilor electorale. Condițiile și modul de susținere financiară a campaniilor electorale sunt detaliate prin art. 41 din Codul electoral, aceste prevederi fiind dezvoltate prin Regulamentul privind finanțarea campaniilor electorale ale concurenților electorali, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 2704/2019. Regulamentul citat stabilește condițiile și modul de susținere financiară a campaniilor electorale ale concurenților electorali, precum și procedura de prezentare organelor electorale a rapoartelor privind veniturile și cheltuielile acestora. Regulamentul se aplică în cazul finanțării campaniilor electorale ale concurenților electorali în alegerile parlamentare, prezidențiale sau locale, precum și participanților la referendumul de orice nivel. Legislația electorală, dar și cea conexasă (Codul contravențional și Codul penal) nu numai impun reguli în finanțarea campaniilor electorale, dar și prevăd sancțiuni pentru nerespectarea acestora. Totuși, cadrul legal nu este unul potrivit, sancțiunile nefiind

proporționale faptelor.³¹ Mai mult, legea nu oferă mecanisme eficiente de monitorizare și control al cheltuielilor concurenților electorali în cadrul campaniilor electorale. Deși în anul 2018 a fost constituit un grup de lucru interdepartamental în vederea îmbunătățirii, activitatea acestuia nu a avut finalitate.³² Astfel, acest deziderat se menține, inclusiv în procesul de implementare a Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017.

În fapt, CEC nu dispune de autoritate și resurse pentru a monitoriza, efectiv și eficient, finanțele partidelor politice, dar și cheltuielile concurenților electorali în campanie electorală.³³ În fapt, nu se verifică decât corespunderea acestora unor exigențe formale – raportarea în termenul și în forma stabilită.³⁴ În cel mai bun caz, se verifică concordanța între rapoartele partidelor politice și ale concurenților electorali și rapoartele tranzacțiilor bancare. Nu se investighează decât cazurile care fac obiectul unei contestații. Nu se efectuează nici o monitorizare în teritoriu și nici un audit al partidelor politice.

O problemă constituie nereglementarea mediului informațional on-line în perioada electorală, dar și reglementări insuficiente privind utilizarea resurselor administrative în perioada electorală. Evident, aceste deficiențe determină multiple cazuri remarcate, în procesul de observare a alegerilor, de: utilizare a instituțiilor statului în scopul promovării inițiativelor electorale; implicarea persoanelor cu funcții de demnitate publică și cu funcții publice în campanii electorale; atribuirea de către candidații electorali a meritelor pentru lucrările/serviciile de uz public efectuate din bani publici; întrunirile electorale organizate în cadrul instituțiilor de stat și cu angajați ai acestor instituții în timpul programului de lucru al acestora.³⁵ La fel, sunt reținute cazuri ce pot fi calificate drept oferire de cadouri în perioada electorală, utilizare a imaginii autorităților publice, utilizare a publicității electorale cu încălcarea prevederilor legale.

O altă problemă legată de campaniile electorale constituie impactul redus al programelor de informare dedicate populației, inclusiv - grupurilor specifice.³⁶ Potrivit legii, CEC și CICDE trebuie să dezvolte și să implementeze programe de informare și de educație civică a alegătorilor, dar și să ofere spre dezbatere mijloacelor de informare în masă și publicului chestiuni electorale. Deși în acest sens, se depun eforturi, iar programele corespund standardelor de calitate în domeniu, sondajele efectuate demonstrează un nivel scăzut de educație electorală în rândul populației și o vizibilitate redusă a unor astfel de activități la nivel național. Eventual, problema este determinată și de încrederea scăzută a populației în CEC și în corectitudinea alegerilor.

De asemenea, o problemă constituie lipsa pluralismului politic în mass-media. În sensul art. 69 din Codul electoral, furnizorii de servicii media au obligația de a garanta pluralismul politic, prin respectarea principiilor de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor. Particularitățile reflectării alegerilor de către mass-media sunt reglementate prin prevederile art. 70 din Codul electoral. Pentru fiecare eveniment electoral, în primele 7 zile ale perioadei electorale, CEC aprobă Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale în mijloacele de informare în masă.³⁷ În pofida exigențelor, aceste obligații nu se asigură în practică.³⁸

³¹ Este una din problemele remarcate de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

³² Pentru detalii a se vedea: CEC, Plan strategic pe anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3586/2020.

³³ Este una din problemele remarcate de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

³⁴ Din opinia exprimată în cadrul interviului de dl Igor Boțan, director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”.

³⁵ Cu titlu de exemplu, a se vedea: Promo-LEX, Raportul nr. 3 al Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, perioada de monitorizare: 16-29 septembrie 2020, Chișinău, 2020, p. 5, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/10/RAPORT-nr.-3_MO-Promo-LEX_APreziden%C8%9Biale.pdf.

³⁶ De altfel, una din probleme constituie campaniile de informare între perioadele electorale, problemă remarcată de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

³⁷ Cu titlu de exemplu, a se vedea: Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale la alegerile prezidențiale din 1 noiembrie 2020 în mijloacele de informare în masă din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 4151/2020.

³⁸ Pentru detalii a se vedea: Transparency International – Moldova, Asociația Presei Independente, Petru Macovei și alții, Capturarea mass-mediei și a altor mijloace de comunicare publică în Republica Moldova, Chișinău, 2017, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI_Moldova_Capturarea_Mass_Media.pdf; Asociația Presei Independente, Centrul pentru Jurnalism Independent, Raport final privind monitorizarea mass-media în campania electorală pentru

Întru depășirea tuturor acestor deficiențe, sunt de recomandat: îmbunătățirea cadrului legal aferent monitorizării cheltuielilor concurenților electorali în campanie electorală; în aceeași ordine de idei, sporirea capacității CEC, inclusiv prin instruire suplimentare a personalului; reglementarea mediului informațional on-line în perioada electorală; îmbunătățirea cadrului legal menit să prevină utilizarea resurselor administrative în perioada electorală; sporirea capacității CICDE în corespundere cu planurile strategice;³⁹ sporirea vizibilității programelor de informare dedicate populației; sporirea capacității de supraveghere, monitorizare și sancționare a Consiliului Audiovizualului.

Administrarea alegerilor (lege și practică)

Cât de eficient CEC administrează alegerile?

Legea reglementează modul de administrare a alegerilor. Însă, deși cadrul legal, în general, corespunde standardelor internaționale, fiind codificat și cu o ierarhie clară, acesta deseori este modificat cu prea puțin timp (chiar și mai puțin de un an) înainte de alegeri. Mai mult, legislația electorală deseori se modifică fără dezbateri veritabile și fără a asigura modificarea, în același context, a normelor corespondente.⁴⁰ Acest fapt afectează capacitatea CEC de a-și armoniza actele normative, dar și, în final, de a administra cuvenit alegerile. Un exemplu elocvent în acest sens constituie reforma electorală din 2017 – trecerea, în cadrul alegerilor parlamentare, de la sistemul electoral proporțional la cel mixt (proporțional și majoritar).⁴¹ Reamintim că, în 2019, sistemul electoral mixt a fost abandonat, revenindu-se la cel proporțional. Un alt exemplu – introducerea certificatelor de integritate, cu ulterioara renunțare la acestea, între documentele care trebuiau prezentate de către candidați pentru a fi înregistrați.⁴²

Se menține problema calității listelor electorale. Listele electorale se întocmesc în baza Registrului de stat al alegătorilor, cuprinzând toți cetățenii cu drept de vot care domiciliază ori își au reședința pe teritoriul unei secții de votare. Modul de întocmire și de verificare a listelor de votare este reglementat de articolele 44-45 din Codul electoral, normele fiind dezvoltate prin Regulamentul cu privire la Registrul de stat al alegătorilor, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 2974/2014, precum și Regulamentul privind întocmirea, administrarea, difuzarea și actualizarea listelor electorale, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 2674/2014. Prin intermediul paginii web a CEC, alegătorul poate să-și verifice datele incluse în Registrul de stat al alegătorilor - <https://verifica.cec.md/>, dar și în listele electorale - <http://liste.cec.md/>. Chiar dacă mecanismul de întocmire, verificare și actualizare a listelor electorale este reglementat, autoritățile și alegătorii nu totdeauna sunt proactivi în acest sens. Există incoerențe între datele mai multor registre de stat: Cadastrul bunurilor imobile, Registrul de stat al populației, Registrul adreselor, Registrul de stat al alegătorilor. Aceste incoerențe periclitează interoperabilitatea datelor și afectează acuratețea datelor listelor electorale. Listele electorale, în final, conțin erori în datele alegătorilor (de identificare și adrese), menținând în continuare și persoane decedate. Se constată probleme, în special, în actualizarea datelor despre cetățenii aflați în afara țării și a celor din stânga Nistrului. Este de reținut că, în virtutea art. 58 alin. (2) din Codul electoral, alegătorii din raza secției de votare care nu sunt înscrși în listele electorale se înscriu într-o listă suplimentară la prezentarea documentului ce atestă domicilierea lor în perimetrul secției de votare în cauză. În lista suplimentară se înscriu și alegătorii care nu au înregistrare la domiciliu sau la reședință. Recent, CEC a anunțat că, la momentul de finalizare a procedurii de actualizare a listelor electorale, în Registrul de stat al alegătorilor, sunt înscrși 3 287 140 cetățeni cu drept de vot, inclusiv: 232 631 - fără înregistrare la domiciliu sau reședință

alegerile parlamentare 2019, <http://api.md/page/ro-monitorizarea-mass-media-in-campania-electoral-pentru-alegerile-parlamentare-2019-343>.

³⁹ A se vedea: Planul strategic al CICDE pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 3668/2020.

⁴⁰ Din opinia exprimată în cadrul interviului de dna Alina Russu, ex-președinte, CEC.

⁴¹ Pentru detalii a se vedea: Transparency International – Moldova, Pașa Valeriu, Evaluarea funcționalității și impactului proiectelor de lege privind schimbarea sistemului electoral, Chișinău, 2017, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI_Moldova_Evaluare_Modificarii_Sistemului_Electoral.pdf.

⁴² A se vedea: Transparency International – Moldova, Observatorul de politici publice nr. 22, aprilie 2020, Certificatele de integritate: experiențe și perspective, http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/07/Observator-nr-22_Certificat-integritate.pdf

(inclusiv cei care au emigrat autorizat peste hotarele țării); 256 203 – cu domiciliul înregistrat în stânga Nistrului.⁴³

Implicit, pentru îmbunătățirea calității listelor electorale, a fost instituită și procedura înregistrării prealabile, reglementată prin Regulamentul privind înregistrarea prealabilă, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 1568/2018. Prin aceasta, cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care, în ziua alegerilor, se vor afla în străinătate, precum și cei care au domiciliul în localitățile din stânga Nistrului, pot să se înregistreze prealabil, prin intermediul paginii web oficiale www.alegator.md sau prin cerere scrisă, individuală sau în grup, depusă la CEC și/sau la misiunile diplomatice, oficiile consulare ale Republicii Moldova. Înregistrarea prealabilă nu este o condiție obligatorie întru exercitarea dreptului la vot. Cetățenii care în ziua alegerilor se află peste hotarele țării și care, din diferite motive, nu s-au înregistrat prealabil pot vota la orice secție de votare constituită în afara țării. Popularitatea instrumentului crește.⁴⁴ Dacă în anul 2019 au fost efectuate 24 125 înregistrări prealabile, atunci pe parcursul anului 2020 pentru scrutinul prezidențial au fost efectuate 35 910 înregistrări noi. Cifra totală la momentul finalizării procedurii era de 60 035 înregistrări. Cele mai multe solicitări de înregistrare prealabilă, pe parcursul anului 2020, au fost pentru a vota în: Italia – 12 067, Marea Britanie – 9 278, Germania – 6 423 și Federația Rusă – 6 202. Comparativ cu datele din 2019, cea mai mare creștere este în cazul Federației Ruse – de aproape 11 ori. Au existat investigații jurnalistice care au deconspirat pretinse falsuri în procesul înregistrării prealabile,⁴⁵ acestea urmând, la sesizarea CEC, să fie investigate de organele de drept.⁴⁶ Chiar dacă, rezultatele înregistrării prealabile este doar unul din criteriile în baza cărora se decide asupra numărului și locului secțiilor de votare în străinătate și în stânga Nistrului, eventualele suspiciuni privind corectitudinea acestora decedibilizează alegerile care urmează.

Totuși, este de menționat că, potrivit Promo-LEX,⁴⁷ repartizarea secțiilor de votare constituite peste hotare corespunde în mare parte unei abordări metodologice echidistante, având la bază criteriile stabilite de cadrul legal. Prin actul de constituire părțile interesate au fost informate cu privire la etapele procesului de constituire, formula de calcul utilizată, riscurile determinate de evoluția epidemiologică etc. Promo-LEX a atras atenția asupra lipsei unui proces de consultare publică instituționalizat, fapt care a provocat speculații și suspiciuni la mai mulți actori ai procesului electoral. În contextul alegerilor prezidențiale din 01.11.2020, comparativ cu alegerile prezidențiale din 30.10.2016, s-a majorat numărul de secții constituite de CEC pentru regiunea transnistreană (de la 30 la 42) și al celor organizate peste hotare (de la 100 la 139). Simultan, s-a redus numărul secțiilor constituite de CECE – de la 1981 la 1962.

Se menține problema accesibilității secțiilor de votare. CEC reglementează accesul neîngrădit și nediscriminatoriu al persoanelor cu dizabilități la procesele electorale, dar și depune eforturi în depășirea deficiențelor (adaptarea rezonabilă a infrastructurii secției de votare și dotarea cu plicuri șablon, lupe, cabina de vot adaptate).⁴⁸ Totuși, potrivit unor cercetări, buna parte a secțiilor de votare rămân inaccesibile

⁴³ CEC, 08.10.2020, Numărul total de alegători înscriși în Registrul de stat al alegătorilor la etapa procedurii de actualizare a listelor electorale este de 3 287 140, https://a.cec.md/ro/numarul-total-de-alegatori-inscrisi-in-registrul-de-stat-2781_97882.html.

⁴⁴ Date din Promo-LEX, Raportul nr. 2 al Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, perioada de monitorizare: 26 august – 15 septembrie 2020, Chișinău, 2020, p. 4, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/09/RAPORT-nr.-2_MO-Promo-LEX_Prezidentiale.pdf.

⁴⁵ TV8, /Investigație. Video/ Operațiunea „Votăm în Rusia”: alegători fictivi și activiști socialiști, <https://tv8.md/2020/09/15/investigatie-video-operat%cc%a6iunea-vota%cc%86m-i%cc%82n-rusia-alega%cc%86tori-fictivi-s%cc%a6i-activis%cc%a6ti-socialis%cc%a6ti/>.

⁴⁶ TV8, IGP va face o expertiză pentru a verifica listele de înregistrare prealabilă a alegătorilor, după investigația TV8, <https://tv8.md/2020/09/22/igp-va-face-o-expertiza-pentru-a-verifica-listele-de-inregistrare-prealabila-a-alegatorilor-dupa-investigatia-tv8/>

⁴⁷ Pentru detalii a se vedea: Promo-LEX, Raportul nr. 3 al Misiunii de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 noiembrie 2020, perioada de monitorizare: 16-29 septembrie 2020, Chișinău, 2020, p. 4, https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/10/RAPORT-nr.-3_MO-Promo-LEX_APreziden%C8%9Biale.pdf.

⁴⁸ Regulamentul cu privire la accesibilitatea procesului electoral pentru persoanele cu dizabilități, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 4463/2016.

persoanelor cu dizabilități, deși sunt amplasate în clădiri publice, care ar trebui să corespundă standardelor de accesibilitate.⁴⁹ În atare condiții, soluția ar fi votarea la locul aflării (cu urna mobilă).⁵⁰

În ceea ce privește asigurarea infrastructurii secțiilor de votare și a securității procesului de votare, CEC i-a revenit o nouă atribuție – implementarea sistemului de înregistrare video în secțiile de votare. În acest sens, au fost dezvoltate prevederi în Regulamentul privind funcționarea Sistemului de înregistrare video în secțiile de votare, aprobat prin Hotărârea CEC nr. 2265/2019, prevederi implementate.

Ca și în cazul campaniilor electorale, o problemă constituie insuficiența unor programe de promovare a comportamentului antifraudă electorală. De altfel, este de notat că, deși există reglementări antifraudă în legislația electorală și cea conexasă (contravențională și penală), normele rămân echivoc interpretabile și dificil aplicabile. Evident, în atare condiții, este dificil de dezvoltat programe ample și specializate de informare. Chiar dacă CEC, în acest sens, depune eforturi, acestea urmează a fi consolidate. Este de menționat că CEC dispune de un centru telefonic de apel pentru cetățeni, care funcționează în perioada electorală.

Întru depășirea acestor deficiențe, sunt de recomandat: asigurarea stabilității legislației electorale; în modificarea legislației electorale, ghidarea de standardele internaționale și exigențele tehnicii legislative; consolidarea eforturilor în sporirea calității listelor electorale; reconsiderarea mecanismului de înregistrare prealabilă a alegătorilor; sporirea accesibilității secțiilor de votare pentru persoanele cu dizabilități; îmbunătățirea cadrului legal menit să asigure integritatea procesului electoral; îmbunătățirea programelor de formare a comportamentului antifraudă electorală.

⁴⁹ Pentru detalii a se vedea: CEC, Studiu: Mecanisme eficiente de incluziune a persoanelor cu dizabilități în procesul electoral, Chișinău, 2016,

https://a.cec.md/storage/old_site_files/files/files/studii_analiza/Studiu%20accesibilitatea%20procesului%20electoral%20.pdf.

⁵⁰ Procedura este reglementată prin Instrucțiunea cu privire la procedura de vot cu urna mobilă, aprobată prin Hotărârea CEC nr. 3391/2010.