

Comisia Electorală Centrală



STUDIU

în vederea determinării oportunității instituirii organelor electorale inferioare permanente

Chișinău, 2013

CUPRINS

1. Preliminarii

2. Obiectivele studiului

3. Metodologia studiului

4. Analiza contextului

4.1. Misiunea organelor electorale inferioare

4.2. Descrierea situației curente privind sistemul organelor electorale inferioare din Republica Moldova

4.3. Descrierea situației privind documentele întocmite de organele electorale inferioare

4.4. Descrierea situației privind listele electorale

4.5. Descrierea situației în relație cu datele furnizate de rapoartele privind instruirea membrilor organelor inferioare electorale și a persoanelor din cadrul autorităților administrației publice locale efectuată în anii 2011-2013

4.6. Descrierea situației în relație cu datele furnizate de rapoartele asociației obștești „Promo-LEX” privind monitorizarea alegerilor locale generale din 5 iunie 2011 și de la alegerile noi din 19 mai 2013

4.6.1. Alegerile locale generale din 5 iunie 2011

4.6.2. Alegerile locale noi din 19 mai 2013

5. Prezentarea sub aspect comparat a sistemelor organelor electorale din alte țări

5.1. Armenia

5.2. Georgia

5.3. Letonia

5.4. România

5.5. Italia

5.6. Mexic

6. Analiza comparată a sistemelor organismelor electorale din alte țări

6.1. Compararea sistemelor organismelor electorale din Armenia, Georgia și Letonia

6.2. Compararea sistemelor organismelor electorale din România, Italia și Mexic

6.3. Compararea sistemelor organismelor electorale din Ucraina, Belgia, Spania și Muntenegru

7. Definirea problemei

8. Obiectivele privind asigurarea funcționării eficiente a organelor electorale

9. Activități de îmbunătățire a situației curente

10. Propuneri de soluționare a problemei

11. Estimarea impactului și a costurilor aferente implementării politicii ce prevede instituirea structurilor electorale inferioare permanente

12. Beneficii și obstacole

13. Concluzii

1. Preliminarii

Acest studiu a fost realizat în conformitate cu Planul strategic al Comisiei Electorale Centrale pe anii 2012 – 2015, aprobat prin hotărârea CEC nr. 1028 din 9 decembrie 2011. Efectuarea unui studiu în vederea identificării unui mecanism de constituire a organelor electorale inferioare permanente se regăsește ca activitate preconizată pentru anii 2012 – 2013 la litera f) din cadrul Obiectivului 1 al Planului strategic.

În Planurile de acțiuni ale Direcției analiză și documentare și Direcției management alegeri pe anul 2013 a fost prevăzută ca acțiune efectuarea unui studiu în vederea determinării oportunității instituirii organelor electorale inferioare permanente, iar Direcției juridice i s-a stabilit ca sarcină realizarea unui studiu al legislației și al practicilor altor state privind instituirea organelor electorale inferioare cu caracter permanent.

La realizarea studiului de față au fost folosite materialele prezentate de subdiviziunile nominalizate mai sus.

Studiul de față este unul aplicativ, iar rezultatele acestuia vor servi la luarea deciziei publice privind oportunitatea creării structurilor electorale teritoriale permanente.

Obiectivul general al studiului se regăsește în Planul strategic menționat mai sus.

2. Obiectivele studiului sînt:

- descrierea situației curente privind organele electorale inferioare;
- determinarea problemelor cu care se confruntă sistemul actual al organelor electorale;
- prezentarea comparată a sistemului organelor electorale din alte țări;
- formularea beneficiilor și riscurilor în cazul adoptării politicii de constituire a structurilor electorale teritoriale cu statut permanent.

3. Metodologia

La realizarea studiului a fost realizat în baza următoarelor metode: **metoda cantitativă, calitativă și comparativă.**

Studiul cantitativ a utilizat:

- rapoartele referitoare la analiza documentelor de totalizare a alegerilor locale generale din 5 iunie 2011 și alte documente întocmite de organele electorale inferioare;
- rapoartele cu privire la analiza listelor electorale prezentate de autoritățile publice locale în anii 2011-2013;
- au fost analizate datele furnizate de rapoartele privind instruirea funcționarilor electorali din teritoriu, desfășurată în anii 2011-2013;
- au fost analizate rapoartele asociației obștești „Promo-LEX” privind monitorizarea alegerilor locale generale din 5 iunie 2011 și de la alegerile noi din 19 mai 2013;

Studiul calitativ

a fost realizat prin focus grupuri cu funcționari electorali, reprezentanți ai partidelor politice, organizațiilor social-politice și ai autorităților publice locale

Studiul comparativ

a constat în analiza legislației electorale naționale și din alte țări privind organismele electorale, analiza documentelor și datelor statistice în domeniul de referință.

4. Analiza contextului

4.1. Misiunea organelor electorale inferioare este similară cu cea a Comisiei Electorale Centrale – asigurarea condițiilor optime pentru ca toți cetățenii Republicii Moldova, în fiecare circumscripție electorală de orice nivel, să-și poată exercita nestingherit dreptul constituțional de a alege și de a fi aleși în cadrul unor alegeri libere și corecte.

4.2. Descrierea situației curente privind sistemul organelor electorale inferioare din Republica Moldova

4.2.1. Sistemul organelor electorale. În Republica Moldova funcționează următoarele organisme electorale: Comisia Electorală Centrală, consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare.

Comisia Electorală Centrală este organul electoral ierarhic superior și activează permanent, iar consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare sînt organe electorale inferioare, se subordonează Comisiei Electorale Centrale și se constituie pentru organizarea și desfășurarea unor alegeri (referendumuri) concrete. Consilii electorale sînt de nivelul al doilea și de nivelul întâi (în cazul alegerilor locale).

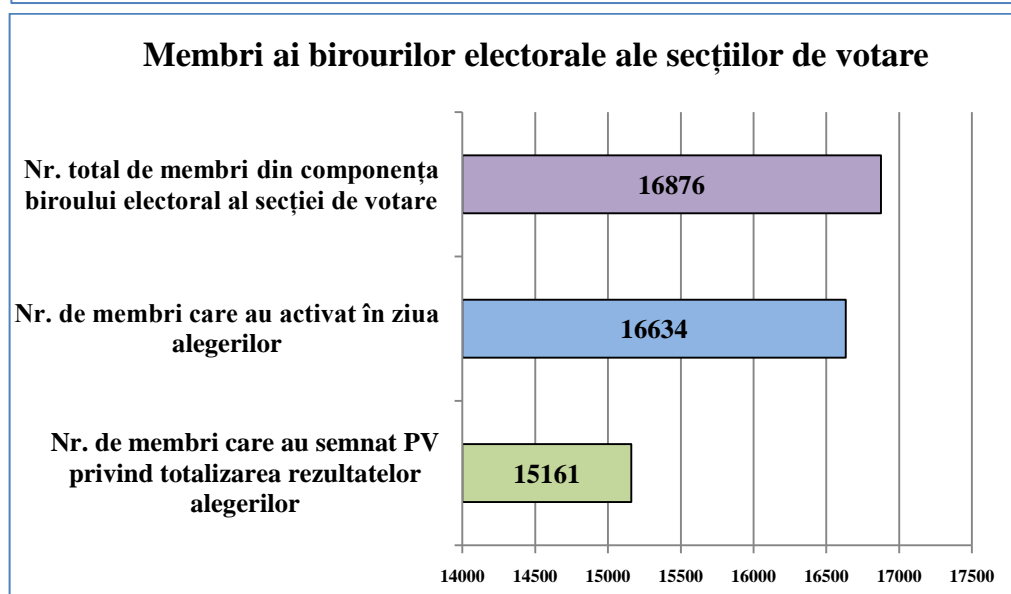
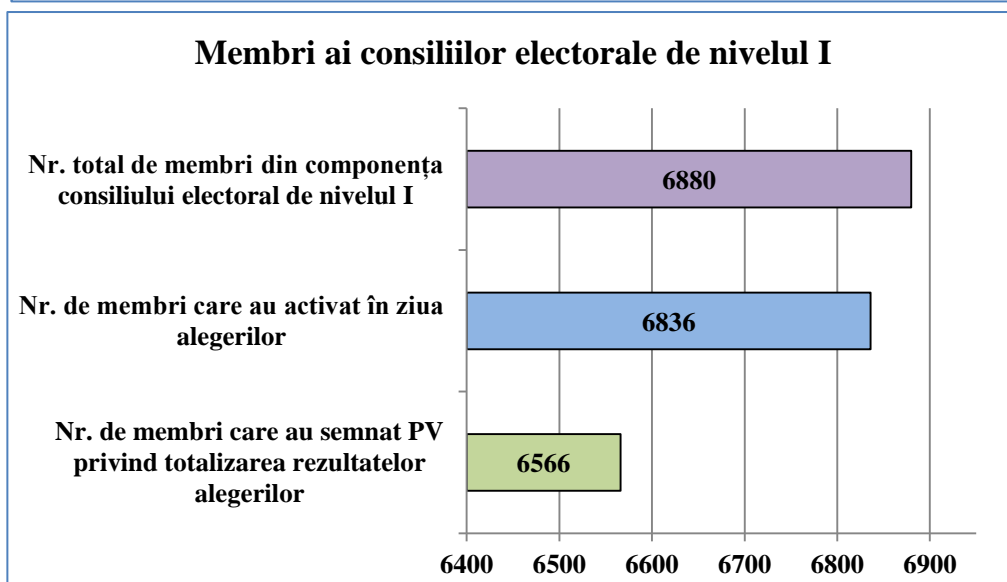
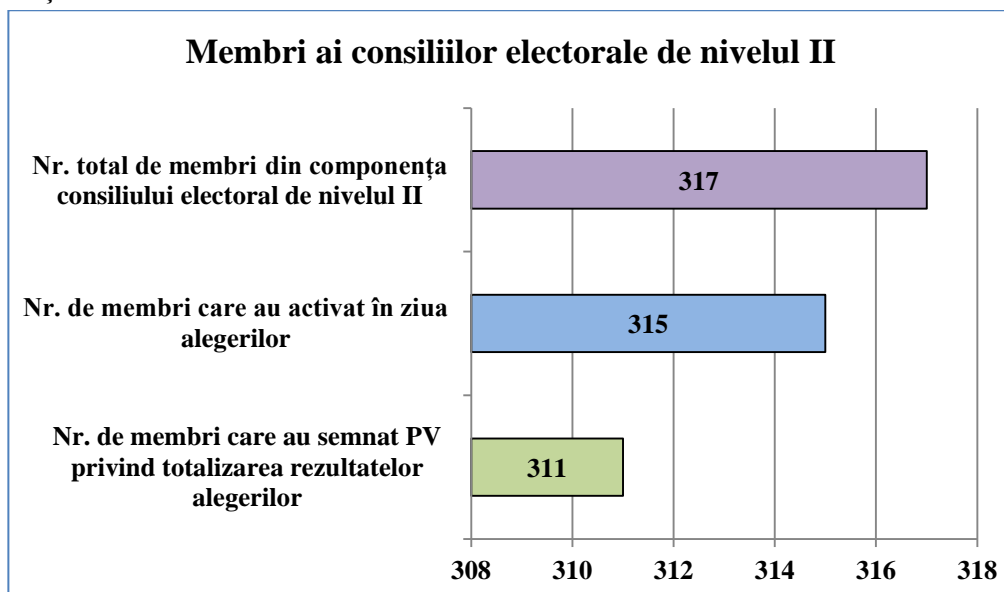
4.2.2. Termenul pentru care se constituie. În conformitate cu prevederile Codului electoral, organele electorale inferioare se constituie pe un termen determinat și funcționează pînă cînd organul electoral care le-a constituit emite o hotărîre de dizolvare a acestora. De regulă, consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare încetează să mai activeze de îndată ce acestea au prezentat documentele cu privire la rezultatele alegerilor la Comisia Electorală Centrală și, după caz, în instanța de judecată.

4.2.3. Modul de constituire a organelor electorale inferioare. În componența organelor electorale activează în calitate de membri, în cazul alegerilor și referendumurilor locale, persoane înaintate de consiliile locale și partidele reprezentate în Parlament, iar în cazul alegerilor parlamentare, referendumurilor republicane și alegerilor locale generale – persoane înaintate de judecătorii, consiliile locale și partidele reprezentate în Parlament. În toate cazurile, dacă lipsesc propunerile din partea subiectelor enumerate sau numărul de membri nu este suficient, Comisia Electorală Centrală completează componențele acestor organe cu persoane din Registrul funcționarilor electorali.

4.2.4. Aspecte cantitative. În cadrul alegerilor sau referendumurilor naționale se constituie 35 consilii electorale de nivelul al doilea și circa 1980 birouri electorale. De regulă, consiliile electorale au în componența lor 7-11 membri, iar birourile electorale 5-11 membri.

În vederea organizării și desfășurării alegerilor locale generale din 5 iunie 2011 au fost constituite 35 consilii electorale în circumscripțiile electorale de nivelul al doilea, 896 consilii electorale în circumscripțiile electorale de nivelul întâi și 1955 birouri electorale ale secțiilor de votare.

În figurile de mai jos sînt prezentate date statistice (obținute în urma analizei Proceselor-verbale și Rapoartelor din 5 iunie 2011) privind componența numerică a consiliilor electorale și a birourilor secțiilor de votare.

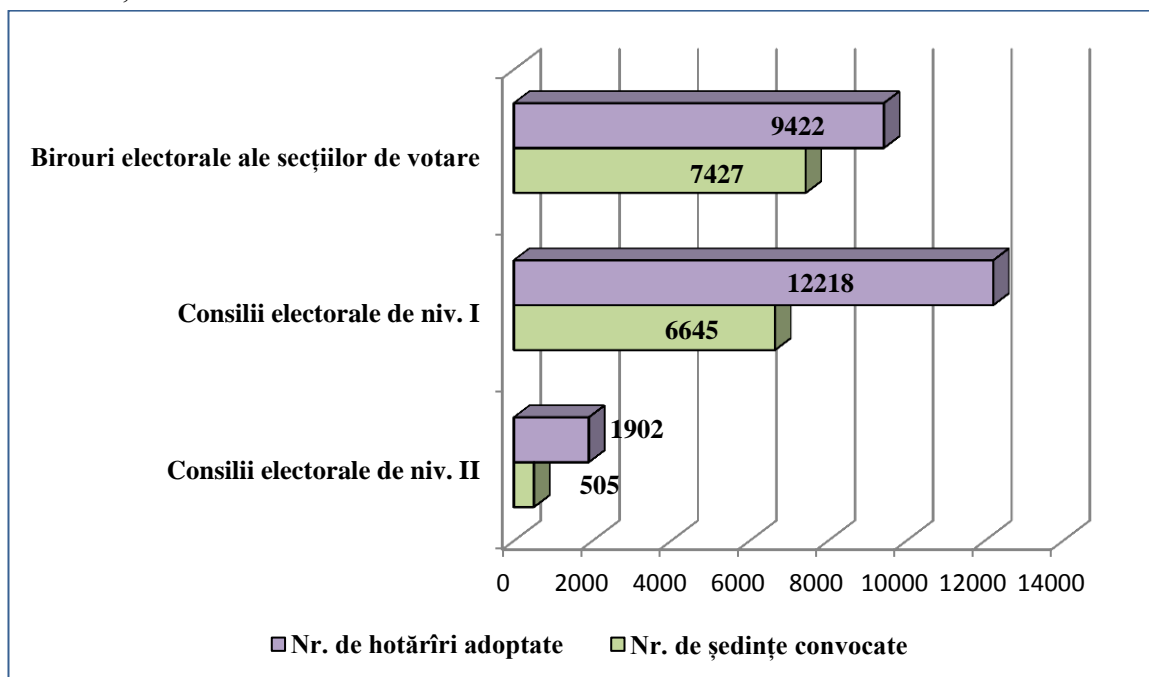


4.2.5. Calificarea membrilor. Pentru a asigura înțelegerea și respectarea corectă de către membrii organelor electorale inferioare a prevederilor legislației în vigoare, Codul electoral (abreviat – CE) stabilește pentru consiliile de nivelul doi obligativitatea ca cel puțin 3 persoane din componența lor să aibă studii juridice superioare (să fie licențiați în drept) sau studii în domeniul administrației publice, iar pentru consiliile electorale de nivelul întâi preferențabilitatea pentru persoane cu studii juridice (art. 27 CE). Tot în același scop, Codul electoral stabilește obligativitatea ca membrii organelor electorale inferioare, începând cu anul 2013, să dețină certificate de calificare care să ateste trecerea cursurilor de perfecționare în cadrul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral (art. 29 CE).

4.3. Descrierea situației privind documentele întocmite de organele electorale inferioare

4.3.1. Documentele de totalizare a alegerilor locale generale din 5 iunie 2011. În anul 2011 în premieră pentru Comisia Electorală Centrală (abreviat – CEC) au fost supuse analizei documentele cu privire la rezultatele alegerilor întocmite de consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare. În total au fost analizate 197 dosare, cuprinzând procesele-verbale, rapoartele și formularele speciale cu privire la rezultatele acestor alegeri. Ulterior, a fost efectuată și digitalizarea tuturor cifrelor și datelor conținute în aceste dosare, acestea putând fi oricând consultate în format electronic. Astfel, s-a constatat că:

- consiliile electorale de nivelul doi s-au întrunit în 505 ședințe și au adoptat 1902 hotărâri;
- consiliile electorale de nivelul întâi s-au întrunit în 6645 ședințe și au adoptat 12218 hotărâri;
- birourile electorale ale secțiilor de votare s-au întrunit în 7427 ședințe și au adoptat 9422 hotărâri;

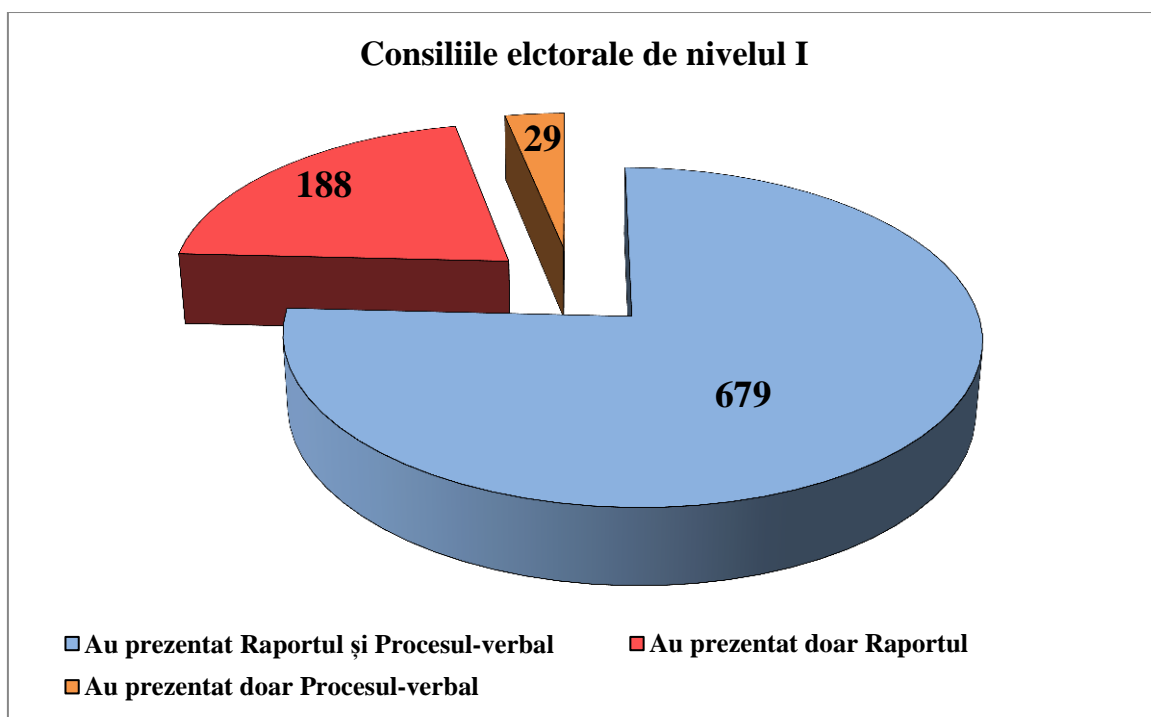


Aspecte supuse analizei:

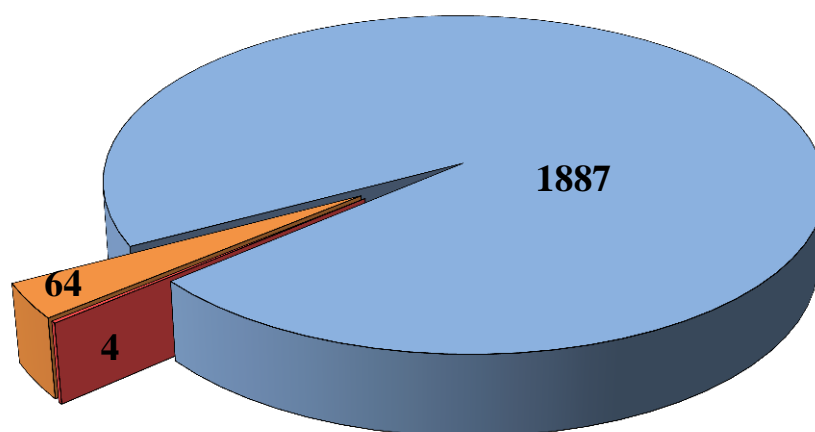
- exactitatea datelor cuprinse în documente;
- modul de întocmire a documentelor;
- modul de împachetare și sigilare a documentelor.

Rezultatele analizei calitative a documentelor de la alegerile respective au reliefat următoarele deficiențe:

- erori de calcul în procesele-verbale transmise de consiliile electorale de nivelul al doilea prin SIAS „Alegeri”. Datele transmise prin sistem ulterior erau automat totalizate doar la CEC. Cifrele se introduceau în sistem într-un mod necorespunzător (consiliile electorale nu au avut posibilitatea să vizualizeze ceea ce introduceau și respectiv nu vedeau rezultatele calculului în baza formulelor), totalurile s-au făcut manual, fapt ce a condus la erori de calcul și corectări ulterioare;
- procese-verbale completate parțial, cu greșeli, încurcate, nu întotdeauna erau incluși consilierii aleși conform listei valorilor și ordinii din șirul descrescător, nu era indicat din partea cărei formațiuni au fost aleși (de exemplu, la CECER Sîngerei nr. 27, CECES Petrușeni nr. 16 din raionul Rîșcani);
- procese-verbale de totalizare a rezultatelor votării în care numărul de consilieri aleși nu coincidea cu numărul stabilit conform numărului de locuitori ai unității administrativ-teritoriale, după cum se cere la art. 11 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (de exemplu, CECEC Dobrușa nr. 8 și nr. 10 și, respectiv, Găuzeni din raionul Șoldănești);
- procese-verbale cu greșeli de calcul după formulele speciale indicate în formularele pretipărite (de exemplu, la BESV Băneștii Noi nr. 6, CECES Negureni nr. 19 din raionul Telenești, CECEC Răcăria nr. 20 din raionul Rîșcani);
- șir descrescător cu erori sau/și incomplet (de exemplu, CECER Ungheni nr. 35, BESV Călinești nr. 12, BESV Pînzăreni nr. 50 din raionul Fălești, CECES Grimăncăuți nr. 6/16 din raionul Briceni);
- consilii electorale de circumscripție, care au îndeplinit și atribuțiile BESV, nu au completat procesele-verbale de numărare a voturilor, limitîndu-se doar la cel de totalizare a votării pe circumscripție și formularul special. Date concrete sînt prezentate în diagrama de mai jos.



Birourile electorale ale secțiilor de votare



- Au prezentat Raportul și Procesul-verbal
- Au prezentat doar Raportul
- Au prezentat doar Procesul-verbal

- procese-verbale cu privire la alegerea consiliului, dar cu date referitoare la alegerea primarului și invers (totalizarea alegerilor locale generale prevede trei tipuri de procese-verbale privind rezultatele numărării voturilor), ceea ce a condus la întocmirea greșită a șirului descrescător;
- rapoarte (prevăzute la art. 58 alin. (5) CE) cu omisiuni, nefiind introduse toate datele ce se referă la activitatea organelor electorale;
- rapoarte ale consiliilor electorale de nivelul al doilea incomplete, fără însumarea tuturor datelor pe toate circumscripțiile (CECE UTA Găgăuzia, CECM Chișinău, CECER Rezina și altele).

Materialele acumulate în urma analizei documentelor de la alegerile locale generale au constituit o sursă de date și informații pentru seminarele din 28 iunie și 20 septembrie 2011, la care s-au formulat concluzii și propuneri de soluționare a problemelor identificate. O prezentare sintetizată a rezultatelor acestor analize s-a făcut în cadrul conferinței internaționale „Alegerile locale generale din 2011” care a avut loc în data de 22 septembrie 2011 la Chișinău, eveniment organizat în colaborare cu Consiliul Europei¹.

Concluziile formulate s-au bazat pe faptul că o foarte mare parte din documentele întocmite de organele electorale constituite pentru alegerile locale generale conțineau multe și diverse erori, erau completate manual, ceea ce a făcut puternică influența factorului uman. Constatarea se raportează nu numai la alegerile concrete din anul 2011, aceeași situație a existat și în toate alegerile precedente, organizate de CEC a Republicii Moldova. Rezultatele analizei au scos în evidență pregătirea profesională insuficientă a membrilor organelor electorale, lipsa unor pîrghii eficiente de control, de dirijare a activității acestora, de motivare și sancționare.

În final, concluziile și-au găsit reflectare în Planul strategic al CEC pe anii 2012-2015, unde a și fost propus ca obiectiv efectuarea unui studiu în vederea identificării unui mecanism de constituire a organelor electorale inferioare permanente.

¹ Comisia Electorală Centrală face public raportul final cu privire la analiza post-electorală a alegerilor locale generale din 5 iunie <http://www.cec.md/index.php?pag=alegeri&opa=list&d=11&sd=76&l=>

4.3.2. Buletinele de vot pentru alegeri și referendumuri. Comisia Electorală Centrală asigură corectitudinea de întocmire și redactare a textelor buletinelor de vot pe care le transmit pentru tipărire organelor electorale inferioare în cadrul alegerilor și referendumurilor. În procesul verificării acestor texte, s-a constatat o calitate insuficientă atât la întocmirea lor, cât și la corectitudinea informației înscrise. O frecvență constantă este scrierea incorectă a denumirilor partidelor, numelor candidaților, specialității, profesiei.

4.4. Descrierea situației privind listele electorale

La realizarea acestui studiu au fost folosite rezultatele analizei calitative a listelor electorale actualizate și transmise de autoritățile publice locale în anii 2011-2013. Deși obiectivul acestui studiu se referă la determinarea oportunității creării structurilor electorale teritoriale permanente, prezentăm informația pe autoritățile administrației publice locale, întrucât, în primul rând, atribuția legată de actualizarea listelor electorale ar putea eventual să fie delegată structurilor permanente nou create, iar în al doilea rând, listele electorale reprezintă un obiect ce intră în competența atât a autorităților administrației publice locale, cât și a sistemului organelor electorale. Aici asistăm la o interferență a obligațiilor.

În context, trebuie să amintim că, potrivit Codului electoral, autoritățile administrației publice locale, în fiecare an (după 1 ianuarie) precizează listele electorale la domiciliul alegătorilor și, cel târziu la 1 martie, prezintă informația respectivă Comisiei Electorale Centrale. Listele actualizate se transmit și în cazul organizării alegerilor și referendumurilor.

Pe parcursul anului 2011, Comisia Electorală Centrală a efectuat în trei runde analiza calității informației înscrise în listele electorale de bază, întocmite în format electronic de autoritățile publice locale și transmise până la 1 martie Comisiei Electorale Centrale. O primă analiză s-a făcut imediat după recepționarea lor, în lunile martie-aprilie. Toate listele recepționate au fost introduse într-o bază de date creată special pentru aceasta și analizate în mod computerizat, această analiză fiind numită și auditul computerizat al listelor electorale. Ulterior, secretarilor consiliilor raionale le-au fost distribuite discuri cu informația, pe fiecare primărie în parte, privind erorile detectate în liste. Aceasta a permis primăriilor să opereze în timp util corectările/modificările, până a le transmite birourilor electorale ale secțiilor de votare (constituite pentru alegerile locale generale din 5 iunie 2011).

După ce au fost corectate, CEC a solicitat autorităților locale să le transmită repetat la Comisie. După aceasta, în luna mai a fost efectuată a doua analiză, dar au fost procesate mai puțin de jumătate din liste, deoarece numai o parte din autoritățile locale le-au expediat la CEC.

În septembrie-decembrie 2011 s-a făcut a treia analiză, în baza listelor electorale actualizate de către autoritățile locale după scrutinul național din 5 iunie.

Rezultatele analizei efectuate pe parcursul anului 2011 se regăsesc în *Raportul asupra analizei computerizate a listelor electorale întocmite de către autoritățile administrației publice locale*².

În anul 2013 la fel s-a efectuat analiza calitativă a listelor electorale actualizate și transmise de APL în luna martie, acest lucru regăsindu-se ca obiectiv în Planul de acțiuni al Grupului de lucru pentru îmbunătățirea listelor electorale creat în anul 2011. În concluzie s-a remarcat că persistența erorilor în liste este determinată atât de cauze de ordin obiectiv cât și de ordin subiectiv, iar principalul neajuns constatat este faptul că activitatea de actualizare a listelor electorale nu are un caracter permanent, se face doar la solicitarea CEC și nu este desemnată o persoană care ar purta răspundere pentru această activitate și ar asigura continuitatea procesului.

² <http://cec.md/index.php?pag=news&opa=view&id=560&tip=planuri&start=&l=>

4.5. Descrierea situației în relație cu datele furnizate de rapoartele privind instruirea membrilor organelor inferioare electorale și a persoanelor din cadrul autorităților administrației publice locale efectuată în anii 2011-2013

Conținutul instruirii oferite de Comisia Electorală Centrală a fost determinat nu numai de sarcinile pe care trebuie să le realizeze membrii organelor electorale inferioare în conformitate cu atribuțiile stabilite de Codul electoral, dar și în raport cu deficiențele demonstrate pe parcursul tuturor scrutinelor organizate de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova. Lacunele constatate în activitatea acestor organe s-au referit în principal la calitatea joasă a documentelor elaborate și necunoașterea în suficientă măsură a acțiunilor ce trebuie realizate de organele corespunzătoare.

Instruirea pentru autoritățile administrației publice locale s-a axat pe asigurarea calității întocmirii și actualizării listelor electorale.

Analiza calității documentelor prezentate de organele electorale inferioare, a întregului spectru de servicii pe care acestea le-a realizat în mod efectiv și trebuie să le realizeze a arătat asupra căror aspecte trebuie concentrată atenția în cadrul instruirii. Tot astfel, rezultatele analizei calitative a listelor electorale a constituit o sursă pentru căutarea conținuturilor și metodelor de profesionalizare în acest domeniu. Sesiunile de instruire au avut ca scop general îmbunătățirea calității în domeniile enunțate mai sus. Detalii privind desfășurarea și tematicile abordate în cadrul instruirilor efectuate în anii 2011-2013 se găsesc pe pagina web oficială a Comisiei la rubrica „Despre CEC”, subrubrica „Planuri și rapoarte”³, dar și la rubrica „Centrul de instruire”⁴. Trebuie de subliniat că în perioada supusă analizei (2011-2013) instruirile au fost organizate pentru toate organele electorale constituite în vederea organizării alegerilor (atât celor locale generale, cât și locale noi care se desfășoară anual, primăvara și toamna, dacă există circumstanțele prevăzute de legislație), pentru persoanele desemnate să activeze în aceste organe (în urma instruirii fiind certificate în calitate de funcționari electorali), de asemenea pentru toate autoritățile locale de nivelul al doilea și întâi.

În anul 2013 în cadrul profesionalizării funcționarii electorali și persoanele responsabile de listele electorale din APL instruirea s-a axat pe următoarele subiecte:

- 1) conținutul, rigorile Codului electoral și reglementărilor emise de Comisie în ceea ce privește acțiunile ce trebuie realizate de organismele corespunzătoare (organele electorale și autoritățile locale) și modul de întocmire a documentelor electorale;
- 2) conținutul și modul de aplicare a utilitarului detector de erori în lista electorală;
- 3) conținutul și modul de operare cu datele din aplicația „Lista electorală”.

La sesiunile de instruire s-au pus la dispoziția participanților modele ale documentelor de îndeplinit, manuale, filme instructive cu ilustrarea tuturor activităților cheie care, fiind realizate întocmai, ar duce la o creștere simțitoare a calității în această sferă.

Pentru scopul prezentului studiu, se constată existența problemelor descrise mai sus în domeniile de activitate cercetate (necunoașterea în suficientă măsură a atribuțiilor, calitatea joasă a documentelor electorale, a listelor electorale).

³ <http://cec.md/index.php?pag=news&tip=planuri&l=>

⁴ <http://cec.md/index.php?pag=page&id=37&l=>

4.6. Descrierea situației în relație cu datele furnizate de rapoartele asociației obștești „Promo-LEX” privind monitorizarea alegerilor locale generale din 5 iunie 2011 și de la alegerile noi din 19 mai 2013

4.6.1. Alegerile locale generale din 5 iunie 2011

La subcapitolul B „Administrația electorală” al compartimentului III „ Constatări” din Raportul⁵ nr. 3 „Cu privire la monitorizarea alegerilor locale generale din 5 iunie 2011” observatorii au relatat următoarele (prezentăm extrase):

„S-au raportat cazuri de *interpretări neuniforme și cunoaștere superficială a normelor legale* ce țin de transmiterea documentelor electorale, organizarea activității organelor electorale în perioada turului doi de scrutin, perfectarea listelor electorale pentru turul doi de scrutin.

Continuă să fie alarmantă situația privind modificarea componenței organelor electorale sub aspect de instruire calitativă a membrilor noi. Mai mulți membri ai organelor electorale au rămas dezamăgiți de onorariul încasat pentru serviciul prestat.

Erori de completare a proceselor-verbale de numărare a voturilor. În urma prelucrării celor 298 de procese-verbale pentru funcția de primar al municipiului Chișinău la care au avut acces observatorii, operatorii Promo-LEX au constatat abateri de la controalele logice, conform formulelor de verificare stabilite de CEC, în cel puțin 51 cazuri.

Transmiterea proceselor-verbale de totalizare. În cel puțin 5 circumscripții electorale (Basarabeasca, Chișinău, Cimișlia, Hîncești, Ștefan Vodă), în cadrul mai multor CER I observatorii au constatat comiterea de greșeli și abateri la întocmirea proceselor-verbale de totalizare a alegerilor. Aceste greșeli se refereau de cele mai dese ori la erori în formulele de calcul și lipsa semnăturilor tuturor membrilor CER pe procesele-verbale. Din cauza acestor incorectitudini, în cel puțin 3 CER II (Basarabeasca, Cimișlia, Hîncești) documentele electorale au fost returnate către mai multe CER I.

În cadrul circumscripției electorale Hîncești au fost raportate cazuri de nesigilare a sacilor cu documentele electorale, transmitere a ștampilelor împreună cu buletinele de vot către judecătoria și nu spre CER II, contrar prescripțiilor legale.

Transmiterea documentelor electorale către judecătoria. O abatere de la normă a fost constatată în or. Drochia, unde transmiterea documentelor electorale s-a efectuat fără o coordonare cu reprezentanții judecătoriei și fără ca poliția să fi asigurat paza sacilor cu documente electorale.

Pierderea materialelor electorale. În circumscripția electorală Edineț a fost constatată pierderea sacului cu materiale electorale într-o secție de votare din s. Brătușeni.

Neaplicarea ștampilei „Retras” pe buletinele de vot. Conform art.46 (7) CE, în cazul în care concurentul electoral își retrace candidatura după ce buletinele de vot au fost tipărite, în buletin, în dreptul acestuia, BESV trebuie să aplice ștampila cu mențiunea ”Retras”. În cadrul BESV 44 din s. Logănești, r-nul Hîncești, observatorii Promo-LEX au constatat neaplicarea pe buletinele de vot a ștampilei ”Retras” pentru Sîrbu Tudor, candidat independent la funcția de consilier local. În cele din urmă candidatul retras a acumulat 120 de voturi.

Primirea cererilor de votare cu urna mobilă. Conform p.3 al Instrucțiunii cu privire la procedura de votare cu urna mobilă, aprobată prin hotărârea CEC nr. 3391, din 30 iulie 2010, cererile privind votarea la locul aflării se depun la BESV. Cu încălcarea acestei prevederi, în r-nul Glodeni, cererile de la alegători pentru votare la locul aflării erau recepționate de toate CER I.

Activitatea necorespunzătoare a organelor electorale. Observatorii au raportat multiple cazuri de absență a membrilor CER I și II la locul de muncă în timpul orelor de serviciu. La fel, au fost constatate cazuri în care BESV erau închise. Observatorii Promo-LEX au raportat cazuri de absență a membrilor CER II la locul de muncă în r-nele Cahul, Cantemir, Rezina și Ștefan

⁵ http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1308306002.pdf

Vodă. În satele Ciobalaccia, Cîrpești și Tartaul din r-nul Cantemir, membrii CER I activau în incinta primăriei, și nu la sediul BESV. Absența membrilor CER I s-a constatat în 6 CER, în r-nele Basarabeasca (1 caz) și Cantemir (5 cazuri). Absența membrilor BESV a fost constatată în localitățile Busăuca, Cogîlniceni, Lipceni, Sîrcova, Tăhnăuți, Minceni și Pripiceni, r-nul Rezina. Necorespunderi în activitatea membrilor BESV au fost constatate în 13 BESV, în r-nele Cahul (10 cazuri), Ștefan Vodă (2 cazuri) și Taraclia (1 caz).

Instruirea insuficientă a membrilor BESV. În localitățile Cîrpești, Ciobalaccia, Șamalia, Toceni și Tartaul, r-nul Cantemir, activitatea BESV a fost paralizată din cauza necunoașterii procedurii de desfășurare a turului II de scrutin.

Modificarea componenței CER și BESV. Observatorii Promo-LEX au raportat cazuri de modificare a componenței CER și/sau BESV în circumscripțiile electorale din mun. Chișinău (cel puțin 4 BESV) și r-nele Drochia, Edineț (1 caz), Hîncești, Soroca.

Refuzul membrilor BESV să activeze pentru turul doi. În r-nul Florești, membrii unui BESV s-au declarat nemulțumiți de nivelul de salarizare în cadrul organului electoral, astfel refuzînd să activeze în turul doi”.

4.6.2. Alegerile locale noi din 19 mai 2013

În Raportul⁶ final pentru ziua alegerilor / Monitorizarea alegerilor locale noi din 19 mai 2013 al Asociației obștești „Promo-LEX” se menționează următoarele (se dau extrase):

„Deschiderea secțiilor de votare. În circumscripția electorală nr. 5 Chetrosu, SV nr.13 a fost deschisă la 7:15 din cauza că procedura de numărare a buletinelor de vot a fost realizată abia înaintea deschiderii. La fel era lipsă prelungitorul pentru laptopurile operatorilor care testează registrul electronic al alegătorilor.

Obstacole create alegătorilor. În circumscripția electorală nr.15, SV nr.26 Mincenii de Sus, președinta BESV a permis accesul mai multor tineri în cabina de vot doar după ce aceștia au lăsat telefoanele mobile pe o masă.

Respectarea secretului votării. În satul Olișcani, raionul Șoldănești a fost constatat și un caz în care un alegător și-a fotografiat votul. Președinta BESV a spus că nu a observat acest lucru, deși la un anumit moment alegătorul chiar a scăpat aparatul de fotografiat pe podea în cabina de vot. Un alt caz de nerespectare a secretului votării în comuna Olișcani, r. Șoldănești a fost constatat în cazul a doi alegători, tatăl și fiul său care avea un grad de dizabilitate, care au votat concomitent în aceeași cabină de vot. În SV nr. 71 din satul Visoca, r. Soroca la fel au fost constatate patru cazuri de încălcare a secretului votului prin prezența mai multor alegători în cabina de vot.

Votarea în lipsa actelor corespunzătoare. La SV nr. 26 din c. Mincenii de Jos un alegător a votat în baza unui buletin de identitate expirat cu doi ani în urmă. În SV nr. 14 din c. Chetrosu membrii BESV au permis ca două persoane, care nu au cetățenia Republicii Moldova să voteze în baza permiselor de ședere, pe acest fapt fiind inițiată o contestație de către reprezentantul PDM.

Tentativa de a scoate buletine de vot din secția de votare. În satul Olișcani, raionul Șoldănești a fost constatată o tentativă și un caz de scoatere a buletinului de vot din secția de votare. În primul caz, în jurul orei 9:00 o persoană cu un comportament inadecvat a încercat să scoată un buletin de vot din secția de votare, iar în cel de-al doilea caz, o persoană în vîrstă a reușit să iasă cu buletinul de vot necompletat în afara secției de vot, dar a revenit singură în scurt timp fără ca să fi utilizat buletinul, iar membrii BESV i-au permis să voteze.

Închiderea secțiilor de votare. Toate secțiile de votare s-au închis conform prevederilor legale la 21.00. În mare parte, BESV au respectat procedura de închidere a secțiilor de vot și de numărare a rezultatelor alegerilor. Excepție de la această regulă a fost constată în BESV din satul Visoca, r. Soroca unde nu a fost întocmit inițial formularul special de numărare a rezultatelor votării”.

⁶ <http://alegeliber.md/?p=1590>

Constatările pe care le-am extras din rapoartele făcute de observatori în urma monitorizărilor au arătat deficiențe în activitatea organelor electorale cauzate, înainte de toate, de pregătirea insuficientă din punct de vedere profesional, dar și rezultate din lipsa motivației morale și financiare a membrilor acestor organe.

5. Prezentarea sub aspect comparat a sistemelor organelor electorale din alte țări

5.1. Armenia

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* Armenia are o populație de 3,263,600 oameni (martie 2011).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernământ și diviziunile administrative.* O fostă republică a Uniunii Sovietice, în prezent denumirea oficială a țării este Republica Armenia. Armenia este un stat unitar, multipartit, este divizată în 10 provincii și orașul Erevan.

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* În Armenia sistemul organelor electorale este format din Comisia Electorală Centrală, comisiile electorale de circumscripție și comisiile electorale ale secțiilor de votare.

Potrivit Codului electoral al Republicii Armenia din 26.05.2011, *Comisia Electorală Centrală și comisiile electorale de circumscripție își desfășoară activitatea permanent*, ele sînt constituite fiecare din 7 membri, mandatul lor este de 6 ani, atribuțiile membrilor Comisiei Electorale Centrale și ai comisiilor electorale de circumscripție fiind exercitate pînă la constituirea unei noi componente a Comisiei Electorale Centrale și, respectiv, a comisiilor electorale de circumscripție (art. 40, 41 CE).

Membrii Comisiei Electorale Centrale sînt desemnați de Președintele Republicii Armenia, trei fiind numiți la propunerea Apărătorului drepturilor omului din Republica Armenia, doi – a președintelui Curții de Casație a Republicii Armenia și doi – a președintelui Baroului de Avocați al Republicii Armenia. Doi dintre membrii desemnați la propunerea președintelui Curții de Casație a Republicii Armenia și președintelui Asociației Baroului de Avocați al Republicii Armenia trebuie să reprezinte sexe diferite, iar cel puțin unul dintre cei doi membri trebuie să fie licențiat în drept sau să aibă grad științific în domeniul dreptului.

Membrii comisiei electorale de circumscripție sînt desemnați de Comisia Electorală Centrală, iar membrii comisiilor electorale ale secțiilor de votare sînt desemnați cîte unul de partidele și blocurile electorale care sînt reprezentate de fracțiuni în Adunarea Națională (parlament) și doi – de comisia electorală de circumscripție corespunzătoare.

Președintele, vicepreședintele și secretarul Comisiei Electorale Centrale se aleg de comisie din rîndul membrilor acesteia. Președinții, vicepreședinții și secretarii comisiilor electorale de circumscripție se aleg de comisia electorală de circumscripție corespunzătoare din rîndul membrilor săi. Președinții și secretarii comisiilor electorale ale secțiilor de votare sînt desemnați prin decizie a comisiei electorale de circumscripție respective din rîndul membrilor desemnați în comisie de partidele și blocurile electorale care au fracțiuni în Adunarea Națională. Numărul de președinți și secretari ai comisiilor electorale ale secțiilor de votare ce îi revine fiecărui partid și bloc electoral se stabilește printr-o formulă specială, prevăzută la art. 41 alin. 5 din Codul electoral al RA.

O particularitate a Codului electoral al Republicii Armenia este prevederea referitoare la administrarea Registrului alegătorilor din Republica Armenia – un document actualizat permanent, care se alcătuiește pe regiuni și municipalități (art. 7 CE). Acest registru este administrat de un organism guvernamental autorizat de Guvernul Republicii Armenia, care

administrează și Registrul de Stat al Populației. Organismul respectiv răspunde de administrarea și întocmirea Registrului alegătorilor, precum și de lista alegătorilor, în conformitate cu dispozițiile Codului electoral al RA. Semestrial, în iunie și noiembrie, acest organism prezintă Comisiei Electorale Centrale, în versiune electronică, Registrul alegătorilor. Registrul respectiv este parte componentă a paginii web a Comisiei Electorale Centrale a Republicii Armenia.

5.2. Georgia

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* Georgia are o populație de 4,436,400 (1 ianuarie 2010).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernământ și diviziunile administrative.* O fostă republică a Uniunii Sovietice, Georgia este o republică prezidențială. Conform Constituției din 1995, Georgia este un stat unitar și indivizibil, iar organizarea administrativ-teritorială a țării va fi determinată după restabilirea controlului jurisdicțional al Georgiei asupra întregului teritoriu al țării. De jure Georgia are în componența sa 2 republici autonome (Abhazia și Adjaria) și 10 regiuni, dar de facto teritoriul Republicii Autonome Abhazia și o parte din regiuni sînt controlate de autoproclematele republici Abhazia și Osetia (recunoscute de Federația Rusă și Nicaragua). Pentru alegerile parlamentare se constituie 19 circumscripții plurinominale.

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* Conform Codului electoral al Georgiei, sistemul organelor electorale este denumit „administrație electorală”, care este formată din Comisia Electorală Centrală a Georgiei, comisiile electorale de circumscripție și comisiile electorale ale secțiilor de votare. Organul superior al administrației electorale este Comisia Electorală Centrală a Georgiei, care conduce și controlează comisiile electorale de toate nivelurile pe tot teritoriul Georgiei. Mandatul președinților (membrilor) Comisiei Electorale Centrale și ai comisiilor electorale de circumscripție este de 6 ani (art. 20 CE). Membrii Comisiei Electorale Centrale a Georgiei, ai comisiilor electorale superioare a Abhaziei și a Adjariei, colaboratorii aparatelor lor de lucru și membrii comisiilor electorale de circumscripție, în afară de personalul auxiliar și cel corespondent, sînt funcționari publici (art.18 CE).

Comisia Electorală Centrală a Georgiei și comisiile electorale de circumscripție activează permanent, iar comisiile electorale ale secțiilor de votare se constituie pentru organizarea anumitor alegeri concrete.

5.3. Letonia

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* Letonia are o populație de 2,221,100 (1 mai 2011).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernământ și diviziunile administrative.* O fostă republică a Uniunii Sovietice, Letonia este republică parlamentară. Parlamentul se numește Seim, deputat al Seimului este unul dintre cei 100 reprezentanți ai poporului, ales din rîndul cetățenilor Letoniei ce dispun de drepturi depline și au atins vîrsta de 18 ani pînă la data alegerilor. Letonia este un stat unitar, împărțit din punct de vedere administrativ în 119 structuri administrative de același nivel – 110 regiuni și 9 orașe republicane. Regiunile se împart în județe și orașe regionale sau în general nu au diviziuni interne.

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* În Letonia sistemul organelor electorale este format din Comisia Electorală Centrală, comisiile electorale ale orașelor republicane și comisiile electorale regionale (denumite comisii electorale) și comisiile electorale ale secțiilor de votare.

Comisia Electorală Centrală este constituită din 9 membri și are statut de autoritate electorală permanentă. Comisiile electorale au în componența lor 7-15 membri și au statut permanent, iar comisiile electorale ale secțiilor de votare sînt formate din 7 membri.

Comisiile electorale funcționează pe durata mandatului dumei (consiliului local). Mandatul comisiei încetează de îndată ce duma nou aleasă constituie o nouă comisie electorală.

Comisiile electorale ale secțiilor de votare sînt constituite de comisiile electorale și activează numai pe perioada electorală. Au dreptul să înainteze candidați în componența comisiei electorale a secției de votare: 1) partidele politice sau blocurile electorale, 2) cel puțin 10 alegători și 3) membri ai comisiei electorale a orașului republican sau ai comisiei electorale regionale corespunzătoare. Membrii comisiei electorale a secției de votare sînt aleși de către comisia electorală a orașului republican sau comisia electorală regională corespunzătoare.

Președintele și secretarul comisiei electorale a secției de votare sînt numiți din rîndul membrilor aleși ai respectivei comisii de către comisia electorală a orașului republican sau comisia electorală regională corespunzătoare.

Comisiile electorale îndeplinesc obligațiile stabilite de legile electorale (cu privire la alegerea Seimului, cu privire la alegerile în Parlamentul European, cu privire la alegerile dumei orașului republican și în duma regională, cu privire la referendum etc.) și au în atribuția lor organizarea alegerilor și referendumurilor pe teritoriul administrativ corespunzător, acordă asistență și verifică activitatea comisiilor electorale ale secțiilor de votare, recepționează de la ele procesele-verbale cu privire la rezultatele alegerilor, pe care ulterior le transmit Comisiei Electorale Centrale.

5.4. România

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* România are o populație de 19,042,936 (2 februarie 2012).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernămînt și diviziunile administrative.* Fost stat socialist, România este o republică semi-prezidențială. Conform Constituției, România este un stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.

Teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în *comune, orașe și județe*. În condițiile legii, unele orașe sînt declarate municipii.

În afară de împărțirea pe județe, România este împărțită și în opt regiuni de dezvoltare, corespondente nivelului NUTS-2 de diviziuni ale UE (unități administrativ-teritoriale), dar fără a avea capacități administrative. Regiunile de dezvoltare se referă la subdiviziunile regionale ale României create în 1998 și sînt folosite în special pentru coordonarea proiectelor de dezvoltare regională. Regiunile de dezvoltare nu sînt unități administrativ-teritoriale, nu au personalitate juridică, fiind rezultatul unui acord liber între consiliile județene și cele locale. Regiunile de dezvoltare ale României, numite după poziția geografică în țară, sînt: Nord-Vest, Nord-Est, Sud-Vest, Sud-Est, Sud, Vest, Centru, București și Ilfov.

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* În România sistemul organelor electorale este format din Autoritatea Electorală Permanentă și structuri electorale create pentru diferite tipuri de alegeri.

Pentru alegerea autorităților administrației publice locale, în vederea organizării și desfășurării operațiunilor electorale, se înființează: Biroul Electoral Central, birouri electorale județene, birouri electorale de circumscripție și birouri electorale ale secțiilor de votare (art. 23 din Legea nr. 67/2004). Pentru alegerea Președintelui României, în vederea organizării și

desfășurării operațiunilor specifice perioadei electorale, se constituie Biroul Electoral Central, birourile electorale județene, birourile electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate și birourile electorale ale secțiilor de votare (art. 13 din Legea nr. 370/2004).

În cazul referendumului, în termen de 5 zile de la data stabilirii zilei referendumului, se înființează, după caz: Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripție, oficii electorale ale sectoarelor municipiului București, biroul electoral pentru secțiile de votare organizate în afara țării, precum și birouri electorale ale secțiilor de votare (art. 23 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului).

Potrivit art. 13 din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, pentru organizarea procesului electoral *funcționează în mod permanent Autoritatea Electorală Permanentă* (în continuare – Autoritatea), care emite hotărâri, decizii și instrucțiuni. Autoritatea Electorală Permanentă este condusă de un președinte, cu rang de ministru, ajutat de 2 vicepreședinți cu rang de secretar de stat ale căror mandate sînt de câte 8 ani și pot fi reînnoite o singură dată (art.63).

Autoritatea este o instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică și cu competență generală, care asigură aplicarea unitară, în intervalul dintre două perioade electorale, a dispozițiilor legale privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau a altor consultări cu caracter național sau local. Autoritatea are, potrivit legii, filiale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare și birouri în fiecare județ, fără personalitate juridică. În județele în care își au sediul filialele nu se înființează birouri.

Filialele sînt subordonate Autorității și se află în coordonarea vicepreședintelui responsabil cu activitatea acestora.

Fiecare filială a Autorității este condusă de cîte un director, numit în funcție de președintele Autorității în urma unui concurs sau examen organizat potrivit normelor legale.

La solicitarea Autorității, prefectii acordă sprijin pentru acțiunea de asigurare de către autoritățile administrației publice locale a spațiilor necesare pentru funcționarea filialelor și a birourilor Autorității.

Birourile sînt subordonate Autorității și sînt coordonate de filialele cărora le sînt arondate. Birourile Autorității își au sediul în municipiile reședință de județ.

Filialele și birourile Autorității îndeplinesc, în mod corespunzător, în raza teritorială în care își desfășoară activitatea, atribuțiile Autorității în materie electorală și control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

Atribuțiile filialelor și ale birourilor Autorității sînt stabilite prin ordin al președintelui Autorității. Pentru filialele și birourile Autorității pot fi deschise, la unitățile Trezoreriei Statului din localitățile de reședință, conturi și disponibilități, cu respectarea normelor legale în vigoare.

5.5. Italia

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* Italia în anul 2010 avea o populație de peste 59,6 mln. (conform rezultatelor recensămîntului publicate la 24 mai 2011).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernămînt și diviziunile administrative.* Italia este o republică parlamentară. Parlamentul este investit cu puterea legislativă și are două camere – Camera Deputaților și Senatul.

Procesul electoral în Italia este reglementat de Constituție, de legile adoptate de Parlament și decretele prezidențiale (peste 60 de legi și decrete referitoare la procesul electoral).

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* Italia are un sistem complex de administrare și desfășurare a alegerilor. Alegerile sînt organizate și administrate de diverse departamente din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Instituția principală responsabilă de administrarea alegerilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este *Directoratul Central pentru Servicii Electorale* – organ permanent care administrează și supraveghează alegerile naționale, regionale și locale, inclusiv alegerile pentru Parlamentul European prin rețeaua birourilor teritoriale ale Ministerului Afacerilor Interne din capitalele fiecărei provincii. Acesta asigură echipamentul și materialele necesare pentru desfășurarea alegerilor și verifică ca acestea să fie pregătite și repartizate în timp util, elaborează manualul activităților funcționarilor din cadrul Birourilor electorale ale secțiilor de votare, face totalizarea rezultatelor neoficiale și calculează preliminar mandatele repartizate partidelor cîștigătoare.

Departamentul Afacerilor Interne și Teritoriale al Ministerului Afacerilor Interne este responsabil de organizarea și desfășurarea studiilor electorale, elaborarea studiilor de caz, oferirea asistenței juridice și a soluțiilor pentru cazurile de retragere a dreptului de vot și declarare a lipsei dreptului de a candida la anumite funcții.

Directoratul Central pentru Servicii Electorale este responsabil de pregătirea informațiilor electorale pentru desfășurarea alegerilor.

În perioada electorală, în cadrul instanțelor de judecată, sînt create *organisme electorale temporare* pentru executarea funcțiilor electorale. Rezultatele oficiale sînt totalizate de către Birourile electorale create în cadrul sistemului judecătoresc. În cadrul Curții de Casație este creat *Biroul Național Electoral Central* (BNEC), compus din 5 membri – șeful Departamentului judecătoresc și patru membri ai acestui departament, numiți de șeful departamentului. Obiectivul lor funcțional constă în totalizarea rezultatelor alegerilor la nivel regional pentru Camera Deputaților, anunțarea rezultatelor oficiale ale alegerilor și stabilirea mandatelor în Camera Deputaților. De asemenea, BNEC este abilitat să soluționeze contestațiile referitor la înregistrarea candidaților și la sigla partidelor.

Birourile electorale regionale (BER) sînt create în cadrul Curților de Apel regionale și totalizează rezultatele alegerilor pentru Senat, în timp ce Birourile electorale districtuale (BED) sînt create în cadrul Curților de Apel raionale și totalizează rezultatele alegerilor pentru Camera Deputaților la nivel regional.

Un BER și un BED sînt create în cadrul Curții de Apel din Roma pentru a totaliza rezultatele voturilor exercitate în afara țării. BER și BED sînt responsabile de organizarea alegerilor în circumscripțiile lor electorale. De asemenea, BED numește președinții Birourilor electorale (BE).

La nivel municipal, activează *Comisiile Electorale Municipale (CEM) care sînt organe permanente*, compuse din consilieri municipali, numiți de consiliul municipal. CEM este responsabil de numirea membrilor Birourilor electorale (cu excepția președintelui biroului) și alocarea spațiului pentru plasarea publicității electorale (prin loterie).

Birourile electorale sînt responsabile de pregătirea secțiilor de votare, de organizarea alegerilor și de numărarea voturilor. Acestea sînt compuse din președinte numit de BED și alți patru membri numiți de CEM. Cel puțin unul din membrii BE reprezintă minoritatea din consiliul municipal. Fiecare secție de votare are cel mult 1.200 alegători.

5.6. Mexic

1. *Criteriu de comparație: Număr de populație.* Mexicul (denumirea oficială: Statele Unite Mexicane) are o populație de 112,5 mln. (iulie 2011, al 11-lea loc în lume).

2. *Criteriu de comparație: Forma de guvernământ și diviziunile administrative.* Mexicul este o republică federală. Puterea legislativă este exercitată de Congresul Național bicameral (Senat și Camera Deputaților), 628 de membri, mandat de 6 ani, respectiv 3 ani. Teritoriul Mexicului este organizat, sub aspect administrativ, în 31 state și un district federal, toate numite entități federale.

3. *Criteriu de comparație: Sistemul organelor electorale.* La nivelul circumscripțiilor electorale se formează comisiile electorale de circumscripție care activează permanent și sînt competente să asigure organizarea și desfășurarea procesului electoral și monitorizarea acestuia în cadrul circumscripțiilor electorale uninominale. Ele sînt obligate să monitorizeze respectarea legislației electorale în vigoare, să execute hotărârile Institutului Federal Electoral și comisiei statului, să desemneze cetățeni în componența comisiilor electorale ale secțiilor de votare, să transmită președinților comisiilor electorale ale secțiilor de votare documentația necesară, formulare-tip și alte materiale necesare pentru îndeplinirea funcțiilor lor, să examineze și soluționeze contestații conform competenței, să determine în circumscripții rezultatele votării în cadrul alegerilor președintelui Republicii, deputaților și senatorilor și de a exercita alte funcții.

6. Analiza comparată a sistemelor organismelor electorale din alte țări

6.1. Compararea sistemelor organismelor electorale din Armenia, Georgia și Letonia

Tabelul de mai jos ilustrează în mod schematic sub aspect comparat sistemul organismelor electorale din unele țări, foste republici ale Uniunii Sovietice, care potrivit trecutului istoric, numărului populației și întinderii teritoriului sînt similare Republicii Moldova.

Tabelul 1. Compararea sistemelor organismelor electorale din Armenia, Georgia și Letonia

Organele electorale	Armenia	Georgia	Letonia
Organe electorale centrale	Comisia Electorală Centrală a Armeniei are statut permanent, componența – 7 membri.	Comisia Electorală Centrală a Georgiei are statut permanent, componența – 13 membri.	Comisia Electorală Centrală a Letoniei are statut permanent, componența – 9 membri.
Organe electorale de circumscripție	Comisii electorale de circumscripție – cu statut permanent, componența – 7 membri. În Armenia sînt constituite 41 comisii.	Comisii electorale de circumscripție cu statut permanent, componența – 5 membri, activează 76 comisii .	Comisiile electorale ale orașelor republicane și comisiile electorale regionale (denumite comisii electorale). Comisiile electorale au în componența lor 7-15 membri. Comisiile electorale în calitatea lor de organe permanente ale administrației locale funcționează pe durata mandatului dumei respective (consiliului local). Mandatul comisiei încetează de îndată ce дума nou aleasă constituie o nouă comisie electorală.
Organe electorale locale	Comisii electorale ale secțiilor de votare – se constituie numai pe perioada alegerilor, componența – cel puțin 7 membri, în total constituite în alegeri – 2000.	Comisii electorale ale secțiilor de votare – se constituie numai pe perioada alegerilor, membrii sînt înaintați de partidele politice, în total în alegeri au fost constituite peste 3500 comisii.	Comisii electorale ale secțiilor de votare - sînt formate din 7 membri. constituite doar pentru perioada alegerilor
Instituții			

facilitează desfășurarea alegerilor			
-------------------------------------	--	--	--

După cum vedem din exemplele aduse mai sus, în fostele republici sovietice, actualmente state independente, sistemul organismelor electorale este format ca și în Republica Moldova din 3 trepte: pe treapta de sus stă Comisia Electorală Centrală, veriga intermediară la nivel de regiune sau raion este reprezentată de organisme electorale numite comisii electorale de circumscripție (în Armenia și Georgia) sau comisii electorale ale orașelor republicane și regionale (în Letonia), iar pe treapta de jos se află comisiile electorale ale secțiilor de votare care se constituie pentru alegeri concrete. Diferența constă în faptul că în toate aceste țări pe treapta de mijloc organismele electorale de circumscripție au statut permanent.

6.2. Compararea sistemelor organismelor electorale din România, Italia și Mexic

În tabelul ce urmează sînt date în comparație sistemele organismelor electorale din unele țări din Europa și America.

Tabelul 2. Compararea sistemelor organismelor electorale din România, Italia și Mexic

Organele electorale	România	Italia	Mexic
Organe electorale centrale	Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) – statut permanent, este condusă de un președinte la rang de ministru și doi vicepreședinți cu rang de secretar de stat, cu un mandat de 8 ani. La fiecare alegeri sau referendum se constituie Biroul Electoral Central.	Instituția principală responsabilă de administrarea alegerilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este <i>Directoratul Central pentru Servicii Electorale</i> – organ permanent care administrează și supraveghează alegerile naționale, regionale și locale, inclusiv alegerile pentru Parlamentul European. În cadrul Curții de Casație este creat <i>Biroul Național Electoral Central</i> (BNEC), compus din 5 membri – șeful Departamentului judecătoresc și patru membri ai acestui departament, numiți de șeful departamentului.	Institutul Federal Electoral, componența – 6 judecători. În perioada alegerilor este formată Comisia Națională pentru Monitorizarea Alegerilor, Comitetul Național de verificare a rezultatelor alegerilor, pentru alegerile Președintelui – Camera deputaților ia rolul de Colegiu Electoral.
Organe electorale de circumscripție	AEP a înființat 8 filiale și 34 birouri. Pentru diferite tipuri de alegeri sau referendum sînt constituite birouri electorale județene, birouri electorale de circumscripție, oficii electorale ale sectoarelor municipiului București.	Birourile electorale regionale (BER) sînt create în cadrul Curților de Apel regionale și totalizează rezultatele alegerilor pentru Senat, în timp ce Birourile electorale districtuale (BED) sînt create în cadrul Curților de Apel raionale și totalizează rezultatele alegerilor pentru Camera Deputaților la nivel regional. La nivel municipal, Comisiile Electorale Municipale (CEM) sînt organe	Comisii electorale de circumscripție – cu statut permanent.

		permanente, compuse din consilieri municipali, numiți de consiliul municipal.	
Organe electorale locale	Pentru diferite tipuri de alegeri sau referendum sînt constituite: Birouri electorale ale secțiilor de votare, biroul electoral pentru secțiile de votare organizate în afara țării.	Birouri electorale. BED numește președinții Birourilor electorale (BE) și patru membri numiți de CEM.	Comisii electorale ale secțiilor de votare – constituite pe perioada alegerilor, membrii sînt desemnați de către comisiile electorale de circumscripție din rîndul cetățenilor cu drept de vot.
Instituții ce facilitează desfășurarea alegerilor		MAI prin Directoratul Central pentru Servicii Electorale și rețeaua birourilor teritoriale ale MAI din capitalele fiecărei provincii	

Din informația prezentată, aflăm că în Italia și Mexic structurile teritoriale de nivelul II au statut permanent. România prezintă o situație aparte, pentru alegeri concrete se constituie organisme electorale de toate cele trei niveluri: superior – Biroul Electoral Central, mediu - birouri electorale de circumscripție la nivel județean, inferior (local) - birouri electorale ale secțiilor de votare, care activează numai pe perioada alegerilor sau referendumului. Pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, pentru organizarea procesului electoral funcționează în mod permanent Autoritatea Electorală Permanentă care are filiale în fiecare dintre regiunile de dezvoltare și birouri în fiecare județ. Aceste structuri aduc un plus sinergic procesului electoral.

6.3. Compararea sistemelor organismelor electorale din Ucraina, Belgia, Spania și Muntenegru

Tabelul de mai jos prezintă informația asupra sistemelor ce funcționează în Ucraina, Belgia, Spania și Muntenegru. Aceste state sînt diferite ca număr al populației, întindere a teritoriului, forme de guvernămînt. Ceea ce unește primele trei țări este faptul că au un număr de populație și teritoriu relativ mare față de Muntenegru, cu toate acestea, însă, în Muntenegru există organisme teritoriale electorale cu statut permanent, pe cînd în Belgia, de exemplu, deși are o populație de peste 10 mln. de locuitori, în comparație cu puțin peste 600 mii în Muntenegru, organisme electorale specializate care să activeze permanent nu se constituie. Ucraina și Spania au doar comisii electorale centrale cu statut permanent, avînd ca atribuție principală organizarea și desfășurarea alegerilor, iar organisme electorale inferioare (de treapta a doua și a treia) se constituie numai pentru alegeri concrete.

Specific pentru Ucraina este faptul că există o structură autonomă cu buget propriu subordonată Comisiei Electorale Centrale a Ucrainei numită „Serviciul de Administrare a Registrului de Stat al Alegătorilor”. Acest serviciu se subordonează Comisiei Electorale Centrale a Ucrainei și reprezintă veriga superioară a sistemului organelor de ținere a Registrului.

Registrul de Stat al Alegătorilor al Ucrainei este un sistem informațional automatizat și de telecomunicații conceput pentru stocarea, procesarea și utilizarea datelor despre cetățenii ucraineni cu drept de vot.

Serviciul reprezintă nivelul I al sistemului organelor de ținere și administrare a Registrului. Nivelul II este reprezentat de 27 secții de administrare (unități structurale ale administrațiilor

regionale) și 754 secții de ținere a Registrului (unități structurale ale aparatelor de lucru ale administrațiilor raionale, organele executive ale consiliilor orășenești etc.).

Serviciul are un efectiv de 49 persoane și gestionează structuri teritoriale la nivel de regiune și raion. În secțiile de administrare regionale activează 88 persoane, iar în secțiile raionale de ținere a Registrului 2592 persoane în total.

Administrator al registrului este Comisia Electorală Centrală a Ucrainei.

O secție de ținere a RSA, din cele 754 câte există în total, are în componența sa cel puțin trei persoane, numărul de personal stabilindu-se în funcție de numărul de alegători din circumscripția respectivă. Aceste persoane au acces la sistem cu parolă și pot intra de pe calculatorul de serviciu. Accesind sistemul, operatorul are acces la datele doar din circumscripția sa. Cea mai mică secție operează cu datele a circa 4000 alegători și cea mai mare cu datele a peste 285 mii alegători.

Veriga intermediară – secțiile de administrare a RSA la nivel de raion, acordă suport secțiilor de ținere a RSA în activitate, în interacțiunea cu organele implicate în actualizarea listelor electorale (APL, APC etc.), analizează toate rapoartele generate în RSA și monitorizează activitățile User-ilor în sistem.

Ca și în cazul României funcționarea acestei structuri complementare oferă un efect de sinergie și eficiență.

Tabelul 3. Compararea sistemelor organismelor electorale din Ucraina, Belgia, Spania și Muntenegru

Organele electorale	Ucraina	Belgia	Spania	Muntenegru
Organe electorale centrale	Comisia Electorală Centrală a Ucrainei – statut permanent, componența – 15 membri numiți de Rada Supremă la propunerea Președintelui, mandatul – 7 ani.	Nu există organe electorale specializate cu statut permanent. De organizarea alegerilor în Belgia se ocupă MAI, instanțele de judecată, organele municipale. Ca nivel ierarhic central sînt formate: Colegiul central electoral al flamanzilor și Colegiul central electoral al francofonilor, membrii acestor Colegii electorale sînt judecători sau magistrați ai judecătoriilor primei instanțe.	Comisia Electorală Centrală a Spaniei - componența – 13 membri, 8 dintre care sînt judecători ai Curții Supreme a Spaniei, desemnați conform tragerii la sorți, 5 – sînt profesori universitari desemnați de Parlament, Comisia se formează cu puțin timp înainte de investirea noului parlament ca organ permanent, organizează și desfășoară alegerile cu ajutorul MAI.	Comisia Electorală de Stat (Republicană) – statut permanent, componența – 11 membri numiți de parlament, mandatul – 4 ani.
Organe electorale de circumscripție	Comisii electorale de circumscripție – constituite pe perioada alegerilor, componența – 18 membri înaintați de partidele politice.	Comitete electorale de circumscripție – ale celor 11 circumscripții electorale plurinomiale în cazul alegerilor în ambele camere ale parlamentului.	a) Comisii electorale provinciale – sînt formate în fiecare provincie în componență de 5 membri, dintre care 3 membri sînt funcționari municipali, iar 2 membri – profesori;	Comisii electorale municipale în număr de 21 comisii, componența – președintele și 4 membri (vicepreședinte și secretar nu există), cu statut permanent – 4 ani.

			b) Comisii electorale teritoriale sau zonale – aceeași componență ca și cele provinciale, doar cu alte atribuții.	
Organe electorale locale	Comisii electorale ale secțiilor de votare - constituite doar pentru ziua alegerilor, componența – 12 membri înaintați de Comisiile electorale de circumscripție.	a) Sînt formate 208 Comitete electorale ale cantoanelor formate tot din rîndul judecătorilor; b) Comitete electorale ale secțiilor de votare – sînt conduse de judecători, procurori sau funcționari publici calificați. Comitetele aleg din rîndul alegătorilor de la 4 la 6 ajutori ai acestora; c) Centre de numărare a voturilor.	Comisii electorale ale secțiilor de votare - constituite doar pentru ziua alegerilor, din rîndul alegătorilor desemnați conform tragerii la sorți.	Comisii electorale ale secțiilor de votare – constituite în mod clasic de comisiile electorale municipale sau membrii sînt înaintați de către fiecare din concurenții electorali.
Instituții care facilitează desfășurarea alegerilor	Registrul de stat al alegătorilor este ținut de Serviciul de Administrare a Registrului de Stat al Alegătorilor. Serviciul are în subordine structuri de ținere a RSA constituite pe lîngă organele auto-administrației raionale și organe de administrare regională a RSA constituite pe lîngă organele administrației regionale. Componența acestora fiind din minim 3 persoane.	MAI, instanțele de judecată, organele municipale.	a) MAI acordă ajutor tehnico-material, sub egida CEC a Spaniei, inclusiv crearea și distribuirea materialelor electorale, a buletinelor, urnelor de vot, cabinelor etc.; b) Biroul de recensămînt al alegătorilor de pe lîngă Biroul de statistică a Spaniei – administrează Registrul de stat al alegătorilor, întocmește listele electorale.	Fiecare concurent electoral este în drept să înainteze candidaturi cu drept de vot consultativ în componența tuturor organelor electorale.

7. Definierea problemei

Formularea obiectivului cuprins în Planul strategic de a efectua un studiu în vederea identificării unui mecanism de constituire a organelor electorale inferioare permanente s-a bazat pe rezultatele analizei efectuate în perioada 2011-2013 a documentelor organelor electorale inferioare cu privire la alegerile locale generale din 2011 și alegerile noi din perioada de referință, a listelor electorale întocmite și actualizate de autoritățile publice locale în anii 2011-2013, de asemenea avîndu-se în vedere perspectiva de punere în aplicare din anul 2015 a Registrului de Stat al Alegătorilor, care va fi menținut și gestionat de Comisia Electorală

Centrală. În afară de aceasta, s-a ținut cont și de faptul că din anul 2013 Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral și-a început efectiv activitatea.

Rezultatele analizelor efectuate au permis determinarea următoarelor probleme:

1. Calitatea nesatisfăcătoare a documentelor, prezentate de organele electorale inferioare, acestea conținând erori de fond și de formă.

2. Corp de persoane implicate în organizarea alegerilor cu o pregătire în domeniu insuficientă pentru a exercita atribuțiile organelor electorale inferioare, deseori de fiecare dată altele.

3. Lipsa continuității resurselor umane implicate în activitatea organelor electorale inferioare.

4. Calitatea joasă a listelor electorale, actualizările în acestea se fac de către autoritățile publice locale (secretarii consiliilor locale) în mod sporadic (o dată pe an sau dacă au loc alegeri) și cu erori.

5. Comunicare defectuoasă între organele electorale inferioare și Comisia Electorală Centrală.

6. Motivare insuficientă a acestor persoane:

a) financiară (persoanele primesc recompensă, și nu remunerație, recompensă de o mărime stabilită, indiferent de calitatea prestației);

b) din punctul de vedere al asigurărilor sociale de stat (din cauza unor lacune legislative, perioada de activitate în aceste organe nu întotdeauna este asimilată vechimii în serviciul public și nu este inclusă în stagiul de cotizare).

8. Obiectivele privind asigurarea funcționării eficiente a organelor electorale

Obiective generale:

1. Buna organizare a alegerilor de către organele electorale inferioare;

2. Stabilitate și continuitate în activitatea din teritoriu ce ține de procesul electoral.

Obiective specifice:

1. Calitate bună a documentelor emise de organele electorale inferioare.

2. Actualizarea corectă și permanentă a listelor electorale.

3. Comunicare eficientă între organele electorale de diferite nivele.

4. Motivare financiară, socială, morală a corpului implicat în activitatea organelor electorale inferioare.

5. Dotare tehnică corespunzătoare (echipament, calculatoare etc.).

6. Suport logistic corespunzător.

9. Activități de îmbunătățire a situației curente

Pentru îmbunătățirea situației se propune îndeplinirea următoarelor activități:

1. De acordat (în continuare) o atenție sporită instruirii funcționarilor electorali, deoarece profesionalismul oamenilor care organizează și desfășoară alegeri este o garanție a unui proces electoral corect. Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral să desfășoare cursuri de instruire și certificare a unui număr suficient de potențiali funcționari electorali care ulterior vor fi antrenați în activitatea organelor electorale inferioare. De continuat punerea în practică a formulei de instruire „în cascadă”, pentru care a optat Comisia Electorală Centrală.

2. Implementarea completă a SIAS “Alegeri”, inclusiv la nivelul consiliului electoral de nivelul întâi și a BESV. Asigurarea accesului consiliului electoral de nivelul al doilea la totalurile de la CEC.

Totodată, considerăm necesară și utilă și tot completarea instruirii operatorilor cu următoarele tematici: numărarea și totalizarea rezultatelor, calcularea șirului descrescător și elaborarea unei aplicații pentru generarea automată a șirului descrescător.

3. De prevăzut ca procesele-verbale de totalizare în cadrul alegerilor locale să fie tipărite în diferite culori pentru diferite tipuri de alegeri (ca și în cazul buletinelor de vot).

4. De elaborat un model al procesului-verbal unificat pentru consiliile de nivelul I care îndeplinesc și funcțiile biroului electoral al secției de votare, care ar include numărarea voturilor și totalizarea votării pe circumscripție.

5. Continuarea actualizării și utilizării Registrului funcționarilor electorali, deținut de CEC, pentru completarea componenței consiliilor electorale de nivelul întâi și al doilea, birourilor electorale ale secțiilor de votare cu funcționari electorali care au activat anterior în organele electorale. Modificarea Codului electoral prin introducerea unui nou articol care să stabilească un termen limită pentru înlocuirea membrilor birourilor electorale. Introducerea unei noi reglementări în cod, care să prevadă că după expirarea termenului sus-menționat, membrii să fie supliți de către Comisia Electorală Centrală din Registrul funcționarilor electorali, pentru a nu bloca activitatea organelor electorale.

6. Instituirea în cadrul APL a unei (unor) funcții cu atribuții ce țin de domeniul electoral pentru asigurarea continuității organizării/desfășurării scrutinelor, selectarea și instruirea potențialilor funcționari electorali.

7. Colaborarea cu partidele politice pentru îmbunătățirea calității reprezentanților lor în organele electorale.

8. Îmbunătățirea remunerării membrilor organelor electorale.

10. Propuneri de soluționare a problemei

1. Crearea organelor electorale (de nivelurile al doilea și întâi) permanente.

2. Instituirea în cadrul fiecărei APL de nivelul al doilea (sau conform principiului după care au fost constituite oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat) a unei (unor) funcții sau a unei structuri cu atribuții ce țin de domeniul electoral pentru efectuarea actualizărilor în listele electorale (ulterior în vederea punerii în aplicare, ținerii și actualizării Registrului de Stat al Alegătorilor), asigurarea continuității în organizarea/desfășurarea scrutinelor, selectarea și instruirea potențialilor funcționari electorali.

3. Fortificarea Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral.

Aceste soluții pot fi privite separat ca alternative una față de alta sau complementare.

11. Estimarea impactului și a costurilor aferente implementării politicii ce prevede instituirea structurilor electorale inferioare permanente

Financiare:

- majorarea cheltuielilor de la buget pentru întreținerea sediilor și personalului structurilor electorale teritoriale permanente;

- motivație financiară satisfăcătoare a personalului din structurile electorale teritoriale cu statut permanent.

Nonfinanciare:

- personal calificat;

- calitate bună a materialelor emise de aceste structuri;
- liste electorale corecte și actualizate permanent (ulterior efectuarea actualizărilor în Registrul de Stat al Alegătorilor) ;
- comunicare permanentă între CEC și structurile electorale teritoriale;
- activitate continuă, stabilitate a funcționarilor electorali din structurile electorale teritoriale;
- interesare și motivare socială, morală a funcționarilor electorali.

12. Beneficii și obstacole

Beneficiile în cazul înființării structurilor electorale teritoriale:

1. Înființarea structurilor electorale teritoriale permanente conduce la creșterea calității procesului electoral;
2. Înființarea structurilor electorale teritoriale care vor desfășura o activitate continuă va permite atragerea specialiștilor calificați.
3. Înființarea structurilor electorale teritoriale permanente conduce la creșterea încrederii cetățenilor în organele electorale;
4. Înființarea structurilor electorale teritoriale permanente permite stabilirea unei comunicări mai eficiente între organele electorale și autoritățile publice locale.

Obstacolele în calea înființării structurilor electorale teritoriale permanente:

1. Posibilitatea existenței unei alte viziuni privind sistemul organelor electorale din partea factorilor de decizie;
2. Necesitatea modificării legislației;
3. De ordin financiar – politica de austeritate promovată;
4. De ordin economic – resurse reduse (sedii, dotare etc.);
5. Volum de muncă redus pentru personalul care va activa permanent în aceste structuri.

13. Concluzii

Din materialele analizate rezultă necesitatea găsirii și aplicării unor instrumente de îmbunătățire a situației în ceea ce privește calitatea documentelor organelor electorale inferioare, listelor electorale actualizate și transmise de APL către Comisia Electorală Centrală și nevoia responsabilizării și creșterii profesionalismului persoanelor implicate în realizarea procesului electoral.

Variantele de soluționare a problemei au fost propuse la punctul 9 din prezentul studiu. Opțiunea pentru o cale de soluționare a problemei sau alegerea altei variante poate fi determinată de mai mulți factori, printre care nu în ultimul rând, de cel financiar.

În concluzie, putem menționa că organismele electorale trebuie să se concentreze pe o construcție instituțională care să treacă dincolo de rezolvarea problemelor curente legate de alegerile aflate în desfășurare. Permanența este una dintre cele mai importante caracteristici care asigură o bună funcționalitate. Crearea unor noi organisme de management electoral la fiecare ciclu electoral implică faptul că o mare parte din personal va fi diferit. De asemenea, dat fiind că specialiștii se recrutează din instituțiile existente, în general există puține stimulente pentru a-i atrage pe cei mai buni, date fiind atât remunerația medie, cât și caracterul temporar al activității.

Existența unui corp de experți stabil trebuie garantată la diferite niveluri de organizare, nu numai la nivel central. În acest fel se poate îmbunătăți capacitatea de planificare și eficientizare a costurilor de operare. Mai mult, personalul acestor organisme trebuie să aibă statutul de funcționar public, aspect care asigură o creștere a stabilității acestuia.

Profesionalismul reprezentanților poate îmbunătăți calitatea procesului electoral, întrucât crește nivelul de încredere al alegătorilor și inspiră mai mult respect față de deciziile luate.

La ora actuală există un curent puternic în favoarea organismelor electorale permanente. Experiența acumulată cu fiecare ciclu electoral poate fi acumulată și fructificată într-o măsură mult mai mare în cazul existenței unor astfel de organisme permanente. Totodată, se creează și premisele formării unui corp de specialiști profesionalizați pe diferite sub-domenii.

Totuși, trebuie avut în vedere că permanența la nivel formal poate fi lipsită de substanță în cazul unei rate mari de schimbare a personalului. În special schimbarea conducătorilor acestor organisme împiedică crearea unei credibilități instituționale.

Analizând legislația și practica altor țări, pe care le-am adus drept exemplu, putem concluziona că unele dintre ele, deși mari ca suprafață și populație, nu au organe electorale locale sau de circumscripție cu statut permanent. Organele electorale de nivel inferior în aceste țări se constituie doar în perioada desfășurării alegerilor, pe când în alte țări, precum Muntenegru, cu o suprafață relativ mică și populație sub un milion de locuitori, dispune în fiecare circumscripție electorală de un organ electoral permanent constituit pentru o perioadă de 4 ani.

După cum vedem, principiul teritorialității sau al numărului mare al populației nu este un criteriu pentru constituirea organelor electorale inferioare cu statut permanent, această prerogativă fiind atribuită voinței politice, situației economico-administrative a fiecărui subiect în parte.