

Inițiativa de schimbare a sistemului electoral înainte de alegeri – o încercare de auto-conservare a guvernanților compromiși

Introducere

În urma multiplelor scandaluri de rezonanță, provocate în special de furtul unui miliard de dolari din sistemul bancar și încercarea de a legaliza banii furați prin așa numitul „proiect de liberalizare a capitalului”, Partidul Democrat din Moldova (PD) s-a compromis și a pierdut credibilitatea, înregistrând în sondaje scoruri de 2-3 %. Dar, pentru a fugi de răspundere, oligarhul care conduce PD și a capturat cele trei ramuri ale puterii de stat, tinde cu orice preț să rămână la guvernare. După ce a testat votul uninominal în Găgăuzia, reușind să „convingă” prin corupere și șantaj marea parte a aleșilor locali să treacă în tabăra democraților, oligarhul încearcă să aplice acest experiment pe scară națională.

Pentru a-și garanta succesul și a se menține la guvernare, PD a venit cu inițiativa de a schimba sistemul electoral înainte de alegeri. Deși aparent PD insistă asupra unui sistem uninominal de alegere a deputaților în Parlament, partidul ar fi satisfăcut de introducerea unui sistem mixt de alegere a deputaților. În acest scop, se pare că PD a făcut o înțelegere cu Partidul Socialiștilor (PSRM) care este inițiatorul instituirii sistemului electoral mixt. Ambele partide au imitat o luptă politică intensă pe marginea proiectelor, însă acestea sunt foarte apropiate ca structură și conținut, excepție fiind doar denumirea sistemului electoral.

*Simulând contradicțiile, ambele partide impun și populației, și partenerilor de dezvoltare să aleagă una din două opțiuni: ori guvernarea actuală coruptă în frunte cu oligarhul care se declară pro-european, ori PSRM dirijat de un lider pro-rus. **Nici o opțiune, nici alta nu satisface cerințelor populației cu aspirații europene.***

În martie-aprilie curent, în Parlamentul Republicii Moldova au fost înregistrate două proiecte de legi: proiectul care prevede trecerea la sistemul de alegere a deputaților pe circumscripții uninominale înaintat de fracțiunea parlamentară a Partidului Democrat (PD) și proiectul de lege privind sistemul electoral mixt (în care jumătate din deputați urmează a fi aleși conform sistemului existent pe liste închise într-o circumscripție națională, iar altă jumătate – pe circumscripții uninominale), înaintat de Partidul Socialiștilor (PSRM).

Proiectul PSRM repetă exact structura proiectului PD, formulările pentru termeni fiind identice, o serie de articole și modificări tehnice fiind similare, doar cu mențiunea că se referă la un sistem mixt. Noua redacție a Titlului III din Codul Electoral, propusă de PSRM repetă în proporție de cel puțin 70% conținutul din proiectul PD.

În pofida similitudinilor din aceste proiecte, ambele partide au imitat o luptă politică intensă pe marginea proiectelor.

La începutul lui mai, fără a avea avizele Guvernului, a comisiilor parlamentare, evaluarea de impact, avizul Comisiei de la Veneția ș.a., președintele parlamentului a propus includerea pe ordinea de zi a proiectului uninominal pentru aprobare în prima lectură. În aceeași zi, după o negociere cu PSRM, a fost votată includerea pe ordinea de zi și a proiectului PSRM. Ambele proiecte au fost avizate de Comisia Juridică a Parlamentului în doar jumătate de oră și ambele au fost votate în prima lectură. Ulterior, prin hotărârea Parlamentului, proiectele au fost comasate în unul singur, având la bază proiectul PSRM cu sistem mixt.

Organizațiile specializate ale societății civile au condamnat aranjamentele dintre PD și PSRM, precum și încălcarea flagrantă a normelor legale prin care s-a ajuns la această decizie, precum și au solicitat partenerii de dezvoltare să condamne adoptarea proiectelor de legi și să înceteze orice susținere a inițiativelor actualei guvernări, dacă Parlamentul va adopta unul din aceste proiecte¹.

¹ <https://anticoruptie.md/ro/stiri/doc-reprezentanti-notorii-ai-societatii-civile-schimbarea-sistemului-electoral-este-o-lovitura-pentru-statul-de-drept-si-un-regres>

Propunerea de modificare a sistemului electoral încalcă recomandările Comisiei de la Veneția.

Având în vedere faptul că, în partea ce ține alegerea deputaților pe circumscripții, cele două proiecte sunt practic identice (adică este clar că proiectul PSRM a fost parte a unui scenariu comun cu PD), este destul de clar care vor fi prevederile proiectului final. La fel, este clară intenția autorilor și promotorilor acestor proiecte referitor la respectarea principiilor, normelor și procedurilor recomandate de Ghidul Bunelor Practici în Materie Electorală a Comisiei de la Veneția².

Propunerile încalcă principiile fundamentale a patrimoniului electoral european și anume principiul alegerilor prin vot universal și egal. Principiul **votului universal** este încălcat prin limitarea dreptului de vot doar cetățenilor care dețin domiciliu juridic în raza circumscripției electorale. Această limitare va face imposibilă votarea a peste un milion de cetățeni peste hotare, deoarece aceștia au un domiciliu juridic în țară, la fel vor fi afectați sute de mii de cetățeni care locuiesc în alte localități decât cele în care au domiciliu și cei care nu dețin un domiciliu juridic. În total, va fi imposibilă participarea la alegeri a aproape jumătate din totalul de cetățeni cu drept de vot conform Constituției. Cauza acestei situații fără precedent este în modul de formare a listelor electorale, acestea nu sunt formate așa cum recomandă Comisia de la Veneția – conform locului de trai, dar în baza registrului de stat a actelor de identitate.

Principiul **sufragiului egal** este încălcat în principal de admisibilitatea în proiectul 123 a posibilității votării de către un alegător pentru candidații din circumscripția națională, nu și cea uninominală. Acest fapt este o încălcare vădită a egalității votului, așa cum o recomandă Comisia de la Veneția. Reglementările propuse anulează principiul votului egal prin modalitatea de creare a circumscripțiilor uninominale. Autorii propun ca circumscripțiile să fie formate doar în baza numărului de alegători din listele electorale de bază. Mai mult, propunerea autorilor (este identică în ambele proiecte) lasă loc de delimitări abuzive, într-o circumscripție ar putea intra localități care nici măcar nu sunt vecine, chiar și din multiple raioane ale țării. Dar cel mai important este că numărul real de cetățeni cu drept de vot în limitele fiecărei circumscripții diferă foarte mult de numărul celor înscrși pe liste electorale. Astfel în Chișinău locuiesc mult mai mulți cetățeni decât dețin domiciliu, iar în raioanele preponderent rurale, până la 50% din cetățenii cu drept de vot sunt plecați peste hotare sau locuiesc în Chișinău. Trebuie să remarcă că sunt grav încălcate recomandările Comisiei de la Veneția și în ceea ce ține de revizuirea limitelor unei circumscripții, a criteriilor care stau la baza delimitării.

Vom prezenta și o mică parte dintre **recomandările Comisiei de la Veneția** care sunt încălcate de proiectul de modificare a Codului Electoral.

1. Prevederile concrete de formare a circumscripțiilor uninominale și limitele acestora vor fi decise în baza unui regulament aprobat de către Comisia Electorală Centrală (CEC), în timp ce Comisia de la Veneția recomandă includerea acestora la nivel legislativ superior, chiar constituțional pe unele aspecte;
2. Revizuirea limitelor circumscripțiilor va putea fi făcută de către CEC cu mai puțin de un an înainte de alegeri, în timp ce recomandarea este ca astfel de decizii să poată fi luate nu mai târziu de un an în ajunul alegerilor în baza expertizei unei comisii speciale independente. Mai mult, proiectul de lege oferă CEC-ului 6 luni de la data intrării în vigoare a legii noi pentru a delimita fiecare circumscripție, ceea ce înseamnă că chiar prima delimitare se va putea face cu mai puțin de un an înainte de alegerile parlamentare din 2018. Comisia de la Veneția consideră limitele circumscripțiilor electorale un element fundamental al legislației electorale, iar acestea nu pot fi amendate în apropierea alegerilor;
3. Autorii ambelor proiecte insistă asupra aplicării noului sistem chiar pentru următorul scrutin, chiar dacă recomandarea este să fie aplicată orice modificare substanțială abia pentru următorul ciclu electoral;
4. Sistemul de examinare a contestațiilor și judecarea cauzelor electorale trebuie să fie foarte clar, iar competențele fiecărei instanțe trebuie să fie foarte clare, conflictul de jurisdicții fiind inadmisibil. Pe de altă parte, autorii propun ca examinarea cauzelor electorale să fie făcută de instanțele de circumscripție. Având în

² [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

vedere harta organizării judecătorești³ și modalitatea propusă de formare a circumscripțiilor, este clar că în unele circumscripții vor intra localități din jurisdicția diferitor instanțe, ceea ce creează un conflict inadmisibil de jurisdicție. Putem să adăugăm și faptul că judecătorii de circumscripție nu dețin nici nivelul de cunoștințe, nici de integritate și încredere din partea cetățenilor, pentru a putea deveni actor important în procesul electoral. În general ar fi recomandabilă pentru Republica Moldova excluderea instanțelor judecătorești de drept comun din procesul electoral. Examinarea contestațiilor și judecarea acestora fiind pusă pe seama consiliilor electorale, a CEC și Curții Constituționale.

5. Comisia de la Veneția cere expres oferirea accesului concurenților electorali la presa publică și privată. În loc de aceasta, autorii propun excluderea tuturor obligațiilor pentru mass-media, păstrând doar obligația presei locale să desfășoare dezbateri, în cazul candidaților pe circumscripții.
6. Limitele circumscripțiilor electorale vor fi formate după niște criterii total vagi, mai mult, din recomandările Comisiei de la Veneția și practica mondială, desprindem foarte clar că o circumscripție nu poate cuprinde localități din diferite regiuni administrative. În cazul Republicii Moldova nu este posibilă respectarea acestui criteriu până la executarea reformei teritorial-administrative.

Trebuie să menționăm că în spațiul public se manipulează foarte mult pe marginea recomandărilor Comisiei de la Veneția ca fiind neimportante, se pedalează idea că fiecare stat este liber să își aleagă sistemul electoral. De aceea vom cita clar prevederea din Ghidul Bunelor Practici în Materie Electorală a Comisiei de la Veneția: **"Within the respect of the above-mentioned principles, any electoral system may be chosen."** Adică autorii sunt obligați să ajusteze orice modificare a Codului Electoral la recomandările Comisiei de la Veneția, în baza obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova. Ținem să reamintim că încălcările descrise mai sus reprezintă doar o mică parte din neconcordanțele recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Modificarea sistemului electoral în condițiile actuale va avea efecte dezastruoase asupra Republicii Moldova

Trecerea la orice formă de alegere a deputaților pe circumscripții uninominale va avea numeroase efecte negative, Republica Moldova nu este, pur și simplu pregătită pentru un astfel de sistem. Mai jos ne vom referi doar la trei dintre cele mai importante efecte negative: **scăderea legitimității Parlamentului, creșterea discriminării și corupției în gestionarea fondurilor publice și rolul disproporțional al justiției în procesul electoral.**

În cazul alegerii deputaților după sistemul propus de formare a circumscripțiilor, numărul real de alegători din fiecare dintre ele va varia foarte mult. Având în vedere alegerea deputaților după sistemul *First Past The Post (FPTP)*, în unele circumscripții vor câștiga candidați cu 3-4 mii voturi, în altele cu 15-20 mii, ceea ce va crea o discrepanță inadmisibilă de reprezentativitate. Mai mult, în total, toți deputații vor reprezenta maxim 25-30% dintre cei care participă la vot. Pentru comparație, până acum, partidele care nimereau în Parlament reprezentau votul a peste 85% votanți. Din cauza sistemului FPTP, nu va mai conta atât de mult prezența la alegeri, iar aceasta va scădea, în special în diaspora. Dacă va fi aplicată restricția domiciliului (iar schimbarea modului de formare a listelor electorale până la următoarele alegeri este imposibilă), atunci circa jumătate dintre alegători nu vor putea să își exercite dreptul la vot. În final, deputații viitorului Parlament vor reprezenta maxim 15% dintre alegătorii cu drept de vot. Iar acestea sunt doar unele aspecte ale scăderii legitimității Parlamentului.

În cadrul legal existent, Parlamentul aprobă bugetele de investiții și dezvoltare a localităților. În cazul deputaților aleși pe circumscripții care vor fi la guvernare, aceștia vor direcționa toate fondurile doar către circumscripțiile din care provin. Astfel localitățile din circumscripțiile cu deputați de opoziție vor fi discriminate. Mai mult, deputații aleși pe circumscripții nu vor putea rămâne în opoziție, pentru că vor afecta finanțarea bugetelor locale. Pe lângă aceasta, deputații de circumscripție vor direcționa direct, sau prin intermediul Guvernului numit de ei, bani către clientela economică locale ce i-a susținut la alegeri (contracte, subvenții, granturi). Campaniile electorale pe circumscripții sunt foarte costisitoare, ceea ce va cataliza formarea grupărilor politico-economice locale, setate pe

³ <http://www.instante.justice.md/>

gestionarea fluxurilor de bani publici, exact cum s-a întâmplat în Ucraina. Până la definitivarea decentralizării financiare, astfel încât fiecare comunitate să primească finanțare fără influența majoră a Parlamentului sau Guvernului, nu putem admite o schimbare a sistemului electoral. Încă o precondiție evidentă este reforma teritorial-administrativă și decentralizarea vieții politice prin formarea unor nuclee a partidelor politice la nivelul fiecărei viitoare circumscripții.

În condițiile când justiția în Republica Moldova este coruptă, controlată politic, suferă de o neîncredere cvasi-totală din partea cetățenilor, autorii proiectului propun creșterea rolului acesteia în procesul electoral. Fără să intrăm în detalii, trebuie să accentuăm pericolul excluderii candidaților incozi guvernării prin decizii discreționare a judecătorilor de circumscripție. Justiția din Republica Moldova s-a implicat în repetate rânduri în interesul guvernării în procese electorale – a decis abuziv excluderea unui partid important chiar cu trei zile în ajun de alegeri, a interzis desfășurarea referendumurilor naționale și locale, a menținut în cursa electorală partide care utilizau abuziv simbolurile altor partide. În situația când presa nici nu are acces și nici capacități pentru a monitoriza acțiunile judecătorilor de circumscripție, excluderea cu puțin timp înainte de alegeri a unor candidați incozi puterii pe motive inventate sau irelevante este absolut posibilă. Până la reformarea deplină și asigurarea independenței și integrității justiției în Republica Moldova, nu putem să vorbim despre admisibilitatea acesteia în procesul electoral, în special în cazul alegerilor pe circumscripții.

Tentativa de modificare a sistemului electoral este o manipulare partizană

Comisia de la Veneția se referă clar că orice modificare a sistemului electoral *"care must be taken to avoid not only manipulation to the advantage of the party in power, but even the mere semblance of manipulation"*. Din analiza ambelor proiecte de lege deducem fără dubii că proiectul de modificare a sistemului electoral urmărește să favorizeze două partide în diferită măsură la următoarele alegeri.

Cel mai favorizat este Partidul Democrat care controlează justiția, executivul, organele de forță, majoritatea administrațiilor locale, mass-media, resurse financiare nelimitate. Toate acestea au fost obținute pe cale abuzivă, prin șantaj și corupere. În aceste condiții, PD va putea beneficia de un control deplin asupra procesului electoral, va putea interveni prin justiția controlată pentru a elimina concurenții. În altă ordine de idei, în sistemul electoral actual, majoritatea sondajelor de opinie nu oferă PD șanse mari să treacă de pragul electoral de 6%.

În cazul PSRM, alegerea deputaților după sistemul FPTP este o garanție a victoriei candidaților acestui partid în majoritatea circumscripțiilor, chiar dacă vor acumula la nivel național doar 30%. Scorul PSRM în fiecare circumscripție în parte îi va permite clasarea candidaților ei pe primul loc.

Este vizibilă o înțelegere de culise între cele două partide, anume acestea au de beneficiat în defavoarea oponenților săi – partidele pro-europene de dreapta. Prin manipularea sistemului electoral și utilizarea resurselor și justiției controlate, acestea două partide au posibilitatea să își împartă între ele locurile în următorul Parlament. Chiar și categoriile de cetățeni care vor fi lipsite de dreptul de vot (diaspora și locuitorii Chișinăului) sunt cei care votează în proporție majoritară pentru partidele pro-europene.

Recomandări

Având în vedere concluzii evaluării prezentate, venim cu următoarele recomandări:

- Retragerea proiectului de lege votat în prima lectură în Parlament.
- Reluarea oricărei discuții despre modificarea sistemului electoral doar în condițiile restabilirii legitimității Parlamentului, adică după alegeri parlamentare.
- Desfășurarea unei discuții largi și transparente între reprezentanții forțelor politice până la atingerea unui compromis veritabil (reprezentând partidele cu cel puțin 2/3 dintre opțiunile de vot al cetățenilor) asupra necesității, formatului și principiilor generale a unui eventual nou sistem electoral. Unica opțiune realistă de a atesta un astfel de consens este ca această discuție să se desfășoare după alegerile parlamentare. Anume rezultatul alegerilor va putea demonstra gradul de reprezentativitate a fiecărei formațiuni politice.

- În caz că va fi realizat un astfel de consens - formarea unui cadru de discuții și dezbateri publice veritabil pentru expertizarea problemelor și opțiunilor celor mai bune de reformare a sistemului electoral.

- Indiferent de modificarea sistemului electoral, este imperios să se revină la formarea listelor de alegători de către administrațiile locale cu oferirea cetățenilor dreptului de a vota în localitatea în care locuiesc de fapt, inclusiv la alegerile locale. Ceea ce este în conformitate cu recomandările tranșante a Comisiei de la Veneția.

- Orice modificare a sistemului electoral trebuie să fie aplicabilă cel devreme peste un ciclu electoral, pentru a evita orice tentativă de manipulare a noii legislații electorale în interesul unui sau mai multe partide.

În cazul în care se va ajunge la consensul larg privind oportunitatea trecerii la orice formă de alegere a deputaților pe circumscripții plurinomiale sau uninominale, acesta se poate implementa numai după realizarea următoarelor condiții prealabile și cu următoarele prevederi:

- Desfășurarea reformei teritorial-administrative, astfel încât fiecare unitate teritorială să cuprindă o circumscripție sau mai multe, echilibrate din punct de vedere a numărului de referință.

- Fiecare circumscripție trebuie să fie egală, cu o deviere nu mai mare de 10%, ca număr real de alegători care locuiesc pe teritoriul acesteia. Acest lucru poate avea loc numai după consolidarea unui sistem eficient de evidență a populației, atât în țară cât și în statele de reședință a diasporei.

- Trecerea la alegerea deputaților pe circumscripții teritoriale trebuie să fie precedată de oferirea unei autonomii financiare largi comunităților locale (localități și regiuni) astfel încât deputații să nu poată acționa în rol de lobbisti ai intereselor financiare a circumscripțiilor sau localităților din cadrul acestora.

- Trecerea la noul sistem de alegere a deputaților trebuie să fie precedată de aplicarea aceluiași model la cel puțin un scrutin local pentru alegerea consilierilor și, recomandabil, conducătorilor unităților teritorial-administrative. Fără o astfel de etapă nu este posibilă consolidarea unor grupuri politice care să cuprindă proporțional întregul teritoriu al circumscripției.

- În cazul alegerii deputaților după sistemul majoritar, câștigătorul poate fi desemnat doar cu majoritate absolută, altfel legitimitatea deputatului ales și a întregului Parlament va avea de suferit mult. În cazul necesității, trebuie să se desfășoare două tururi.

- Pentru validarea alegerilor la nivel național și a fiecărei circumscripții, este obligatorie o prezență minimă de cel puțin 1/3. Pentru eventuale circumscripții de peste hotare poate fi stabilit un prag numeric, proporțional numărului total de alegători și circumscripții (de exemplu 10 mii alegători).

- Numărul de circumscripții destinate cetățenilor aflați peste hotare trebuie să corespundă maxim posibil numărului de alegători care locuiesc permanent acolo. Alegerile în aceste circumscripții să fie validate doar în caz de prezență minimă prestabilită.

- Având în vedere experiența altor state din Parteneriatul Estic, este necesară identificarea unei soluții pentru regiunea transnistreană. Pentru regiunile aflate sub ocupație temporară, având în vedere caracterul anti-constituțional al persoanelor care controlează regiunea, trebuie analizată oportunitatea ca alegeri parlamentare să nu fie organizate. În caz contrar, există pericolul că autoritățile anti-constituționale vor promova deputați care vor opta împotriva integrității teritoriale a Republicii Moldova.

- Orice proces privind înregistrarea candidaților, examinarea contestațiilor, în special care țin de legalitatea finanțării și excluderea unor concurenți din cursa electorală trebuie să țină exclusiv de competența CEC.

- Rolul instanțelor de judecată, a instituțiilor de drept în procesul electoral trebuie să fie minim.