

COMENTARII ȘI PROPUNERI

pe marginea proiectului de modificare a Codului Electoral al Republicii Moldova

(publicat pe pagina web a Consiliului Europei)

Ianuarie 2014

I. Considerații generale

Proiectul privind modificarea Codului electoral (*Lege nr.1381-XIII din 21.11.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997*) se referă la modificarea sistemului electoral propriu-zis, avînd în vedere trecerea de la sistemul electoral proporțional absolut (o țară – o circumscripție electorală). Proiectul, fiind trimis de către conducerea Parlamentului spre avizare Comisiei de la Veneția, conține un șir de curențe care pot și trebuie înlăturate. Modificarea Codului Electoral reprezintă un subiect de rezonanță, de aceea, pînă la avizul oficial merită analizat cu atenție datorită implicațiilor majore pe care le are asupra proceselor politice din țară. Principalele probleme care transpar sunt după cum urmează:

Articolul 74. Unde se presupune că vor fi amplasate reședințele comisiilor electorale uninominale din Transnistria? Cum vor fi acestea constituite dacă, în mod evident, prevederile Articolul 27 nu sunt aplicabile? În toate cele 7 cicluri electorale, de după declararea independenței Republicii Moldova, cetățenii din Transnistria au participat la alegeri într-un număr total de aproximativ 10.000. Dacă în Transnistria se constituie 3 circumscripții electorale uninominale, pentru fiecare fiind necesar, conform standardelor, de aproximativ 50.000 de alegători, cum va fi asigurată înregistrarea alegătorilor, informarea acestora, securitatea?. Cum va fi asigurată atingerea pragului de participare de cel puțin o 1/4 de alegători pentru validarea alegerilor?

Articolul 74. Care este sensul constituirii circumscripției electorale uninominale peste hotare, dacă pentru studenții din țară, cu vize de reședință din localitatea unde studiază, se prevede votarea doar în circumscripția națională (vezi prevederile art.86)? Care este sensul discriminării studenților?

Articolul 80. Nu este clară semnificația oferirii dreptului de a candida în circumscripția națională candidaților independenți. Dacă li se oferă acest drept, atunci își pierde, în mare măsură, sensul trecerea la sistemul mixt. În cadrul sistemului proporțional un candidat independent își poate face campania în limitele oricărei regiune, la fel ca în cadrul unei circumscripții uninominale, informale. În special pentru candidații independenți sunt formate circumscripțiile uninominale.

Articolul 39. Certificatul pentru drept de vot ar trebui să fie universal. Membrii biroului electoral trebuie instruiți să elibereze ambele buletine de vot alegătorului care își are domiciliu sau reședința în limitele circumscripției uninominale și doar buletinul de vot pentru circumscripția națională în caz contrar.

Articolul 79. Rămîne discutabilă problema înregistrării candidaților din circumscripțiile uninominale de către Comisia Electorală Centrală (CEC). Nu este clar de ce comisiile electorale de circumscripție nu pot înregistra candidații odată ce au toate celelalte competențe de administrare a alegerilor și de control în limitele teritoriului respectiv. Pentru comisiile electorale de circumscripție nu există nici o diferență de principiu să înregistreze candidații pentru funcția

de deputați în Parlament sau pentru deputați în consiliul raional. Pentru CEC va fi o povoaară foarte mare responsabilitatea înregistrării concurenților în circumscripția națională și în toate celelalte circumscripții.

Articolul 80. Este dificil de înțeles de ce ar trebui să fie sarcina CEC verificarea listelor de subscripție din circumscripțiile uninominale. Cu certitudine se vor înregistra mai mulți candidați independenți în fiecare circumscripție uninominală și CEC va avea de verificat sute de liste de subscripție. Nu e clar cu ce se vor ocupa comisiile electorale de circumscripție.

Articolul 80. Trebuie identificate foarte concret procedurile de colectare a semnăturilor pentru listele de subscripție pentru candidații independenți în circumscripțiile uninominale din Transnistria. Cine le va asigura securitatea?

Articolul 80. Posibilitatea participării candidaților independenți la alegeri în circumscripția națională nu este doar curioasă, ci și contrară modificărilor propuse pentru Articolul 1, care prevede că în circumscripția națională votarea se face în bază listelor de candidați ale partidelor politice.

Articolul 81. Acest articol este de prisos, întrucât prevederile respective sunt fixate deja în articolul 78(2).

Proiectul de lege a omis în genere reglementarea reflectării campaniei electorale în circumscripțiile uninominale.

II. Criteriile de identificarea a sistemelor electorale adecvate

Sistemul electoral are, în orice caz, un șir de implicații foarte serioase, de aceea, este de menționat că există un șir de criterii, care ar fi preferabil să fie considerate atunci când se recurge la alegerea unui sistem electoral pentru o țară sau alta. Aceasta presupune că nu se poate afirma apriori că un sistem electoral este bun sau, dimpotrivă, este prost. Este important ca sistemul electoral ales să fie adecvat pentru țara respectivă. În cele ce urmează se prezintă o succintă descriere a criteriilor invocate, importanța cărora este, totuși, circumstanțială.

1. Asigurarea reprezentativității

Ținând cont de dimensiunile Republicii Moldova se poate afirma că, practic, orice sistem electoral ar asigura o reprezentativitate mai mult sau mai puțin adecvată. Totuși, în Republica Moldova reprezentarea geografică în Parlament este puternic distorsionată. Modalitatea aplicării actualului sistem electoral proporțional absolut de către partidele politice face abstracție de un șir de factori: geografic, etnic, ideologic, etc. În acest sens, se poate menționa că timp de 15 ani, cât este practicat sistemul electoral proporțional absolut, în șase cicluri electorale, din punct de vedere geografic municipiul Chișinău a fost reprezentat cu peste 50% de deputați, pînă la 75%, în timp ce în Chișinău domiciliază doar 25% din numărul de alegători. În al doilea rînd, reprezentanții din Autonomia Găgăuză și-au exprimat constant nemulțumirea privind nereprezentarea autonomiei în forul legislativ al țării. Este de remarcat că începînd cu anul 1994 cetățenii de origine etnică găgăuză au fost reprezentați adecvat sau chiar supra-reprezentați în Parlamentul Republicii Moldova, însă autoritățile autonomiei au insistat că reprezentarea nu a fost teritorială, geografică, ci partinică, ideologică.

Modificarea propusă în Codul electoral încearcă să elimine neajunsurile menționate, însă modalitatea propusă nu ia în considerație toate recomandările organizațiile internaționale competente, în special pe cele ale OSCE privind limitele abaterii de la media numărului

cetățenilor într-o circumscripție uninominală. Constituirea circumscripțiilor uninominale în regiunea transnistreană nu este realistă pînă la soluționarea conflictului politic dintre Chișinău și Tiraspol. Din acest punct de vedere trecerea la sistemul mixt este inoportună sau trebuie găsită o altă modalitate pentru constituirea circumscripțiilor uninominale, de exemplu, prin recurgerea la excepții care, de asemenea, nu reprezintă cea mai fericită soluție.

2. Asigurarea simplității exercițiului de vot, clar pentru cine și ce se votează

Votarea listelor de candidați, propuse de partide, este cel mai simplu și ușor de realizat exercițiu electoral. Trecerea la sistemul mixt nu ar complica foarte mult exercițiul de vot și nu ar genera confuzii. Deci, în principiu, trecerea la sistemul mixt nu complică exercitarea voinței cetățenilor. Operarea cu două buletine de vot pentru alegerea concurenților electorali în circumscripția națională și în cea uninominală nu poate să-i deruteze pe alegători, aceștia avînd experiența votului și cu trei, și chiar patru buletine de vot, în cadrul alegerilor locale, cînd își aleg primarii în circumscripții uninominale și consiliile locale și raionale, proporțional, pe liste de partid.

3. Asigurarea concilierii între forțele politice

În situația actuală din Republica Moldova inițiativa referitoare la modificarea Codului electoral nu asigură concilierea forțelor politice, ci dimpotrivă, provoacă tensiuni. Paradoxul constă în faptul că, deși majoritatea absolută a cetățenilor dorește votarea persoanelor concrete și nu a listelor de partid, momentul trecerii la sistemul mixt este nepotrivit. Forțele politice au reușit să polarizeze dramatic opțiunile alegătorilor pe diverse criterii: etno-lingvistice, de integrare externă, etc., aceasta presupunînd necesitatea susținerii abordărilor formațiunilor politice respective. Cum polarizarea deja a avut loc, trecerea la sistemul mixt nu ar fi altceva decît o încercare de a disipa votul celor care susțin, spre exemplu, integrarea europeană sau integrarea eurasiatică, etc. Anume din acest punct de vedere se poate constata opunerea față de trecerea la sistemul mixt a majorității partidelor parlamentare, ceea ce este un indicator foarte important. În primul rînd, opoziția parlamentară, reprezentată de către Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) este categoric împotriva schimbării sistemului electoral. Interesul opoziției este să-și adune toate voturile, în orice colț al țării, de aici și opunerea față de schimbarea sistemului electoral. Și Partidului Liberal (PL), care întrunește constant 10-15% din voturile cetățenilor cu viziuni unioniste, riscă să-și piardă prezența parlamentară în proporție semnificativă, susținătorii acestuia fiind dispersați mai mult sau mai puțin uniform, lipsind însă concentrarea acestora în regiuni, astfel încît să poată asigura victoria în circumscripții uninominale. În acest sens, este foarte bine cunoscută experiența Partidului Liberal Democrat din Marea Britanie, care întrunind, de obicei, peste 20% din voturile cetățenilor, este reprezentat în Parlament cu mai puțin de 10% din mandate. Cea mai reprezentativă forță politică a Coaliției de guvernare – Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM), a condiționat prin intermediul liderilor săi că trecerea la sistemul electoral mixt ar trebui să fie însoțită de modificarea competențelor șefului statului, în sensul extinderii și consolidării acestora. De asemenea aceștia susțin și modificarea modalității alegerii președintelui - alegerea directă. Partidele extraparlamentare au o abordare diversă, dar ele pledează, în primul rînd, pentru diminuarea pragurilor electorale.

4. Asigurarea unei guvernări eficiente și stabile după alegeri

În condițiile Republicii Moldova, ținînd cont de gradul de instituționalizare a partidelor politice, precum și de cultura politică a cetățenilor, sistemul proporțional reprezintă a minimă garanție că regimul politic semi-parlamentar poate fi funcțional. După ce atribuțiile șefului statului au fost micșorate în cadrul reformei constituționale din 2000, fracțiunile parlamentare ale partidelor au devenit foarte influente, inclusiv prin intermediul disciplinei partinice impuse de modul în care

se constituie listele de candidați în timpul alegerilor. Deși există multiple cazuri de abateri de la disciplina partinică, totuși un minim necesar de disciplină în rândurile fracțiunilor partidelor aflate la guvernare se menține. Există riscuri confirmată de practica celor 7 cicluri electorale că trecerea la sistemul mixt ar face deputații partinici, aleși în circumscripțiile uninominale, mult mai pretențioși, iar în consecință și mai independenți. De aceea, este justificată opțiunea expusă, în special de PLDM, că trecerea la sistemul mixt sau uninominal ar trebui să fie însoțită de revizuirea împuternicirilor șefului statului, care să poată depăși eventualele blocaje cauzate de disputele partinice și interpartinice. Un alt factor important este că sistemul proporțional, prin intermediul pragurilor electorale, exclude fragmentarea excesivă a Parlamentului. Din aceleași considerente este aplicabilă practica pragurilor electorale pentru candidații independenți. Fragmentarea excesivă a reprezentării parlamentare este o problemă, care trebuie tratată cu multă prudență, însă evitând barierele excesive.

5. Crearea premiselor pentru o guvernare responsabilă

Responsabilizarea deputaților poate fi asigurată pe două paliere: direct de către cetățenii care îi votează; și pe dimensiunea partinică de către formațiunile care înaintează candidați. Partidele tind în mod natural să-și formeze o memorie instituțională, care ar reprezenta o resursă importantă în atragerea, educarea și promovarea în funcții cheie a cadrelor calificate. Din acest punct de vedere, sistemul electoral care amplifică influența partidelor poate avea un impact mai mare asupra responsabilizării guvernării. Pe de altă parte, creșterea influenței partidelor are drept parte de revers tendința de limitare a potențialului candidaților independenți, această abordare intrând în conflict cu mai multe criterii din cele discutate. Facilitățile de care dispun partidele în procesul de înregistrare a candidaților sunt justificate din punct de vedere a promovării unui corp de politicieni pregătiți și instruiți în filierele partinice. Se poate afirma că impactul sistemelor electorale proporțional și mixt asupra responsabilizării guvernării este de aceeași mărime. Cel mai bun indicator al gradului de responsabilitate a guvernării este scorul electoral pe care îl obțin partidele de guvernământ. Din acest punct de vedere, este de dorit ca partidele care au venit la guvernare în baza unui sistem electoral să-și testeze calitatea guvernării în baza aceluiași sistem electoral, iar dacă este necesară o schimbare de sistem electoral atunci aceasta să se facă cu acceptul opoziției.

6. Crearea premiselor pentru responsabilitatea individuală a aleșilor

Aleșii din partea partidelor sunt responsabilizați de alegători dacă comunică cu aceștia. Evident, cei aleși direct în circumscripțiile electorale uninominale simt mai puternic relația cu alegătorii circumscripției. Pe de altă parte, partidele au destule instrumente pentru a responsabiliza deputații aleși pe liste de partid. Nu există impedimente ca partidele să delegheze răspunderea pentru comunicarea cu alegătorii din diferite regiuni printre deputații aleși pe liste de candidați într-o circumscripție națională, inclusiv pentru a soluționa problemele reliefate în petițiile cetățenilor, etc. Indicatorii de performanță a deputaților pot fi elaborați, atât de partidele pe care le reprezintă, cât și de organele de conducere a forului legislativ.

7. Consolidarea partidelor politice

Sistemul electoral poate contribui esențial la consolidarea partidelor politice. Pentru aceasta este necesară instituționalizarea partidelor în calitate de “vehicule”, care asigură circuitul și relația societății cu puterea politică. În Republica Moldova sistemul proporțional a fost introdus în 1993, avînd în vedere necesitatea consolidării partidelor în calitate descrisă mai sus. Este de remarcat că, deși sondajele de opinie publică au indicat în mod constant că cetățenii ar fi dorit să voteze persoane concrete, practica celor șapte cicluri electorale au demonstrat contrariul – cetățenii nu au ales nici un candidat independent. Este adevărat că independenții au fost dezavantajați de

pragul electoral prea înalt. Înlăturarea pragului electoral pentru candidații independenți ar putea contribui la recuștigarea simpatiei față de actualul sistem electoral, înlăturînd necesitatea trecerii la sistemul mixt. Consolidarea partidelor politice mai depinde de modalitate legală de finanțare a partidelor și de accesul la mijloacele media. Din acest punct de vedere, lucrurile trebuie considerate în complexitate lor, fiind problematică trecerea de la un sistem electoral la altul fără abordarea problemelor referitoare la finanțarea partidelor și accesul acestora la mass-media.

8. Încurajarea opoziției parlamentare

Opoziția parlamentară este în orice caz încurajată de sistemul proporțional, fiindcă astfel poate valorifica fără pierderi orice vot, indiferent de distribuția geografică a susținătorilor. Totuși, sistemul mixt ar fi foarte util pentru asigurarea unei concurențe sănătoase în interiorul partidelor. Pe de altă parte, atîta timp cît partidele nu sunt adevărate instituții există riscul că concurența internă să se manifeste mai ales prin sciziuni.

Formula de redistribuire a resturilor de pe urma votului aplicării sistemului electoral proporțional, supranumită, în cazul Republicii Moldova, formula Robin Hood este clar îndreptată împotriva opoziției parlamentare. Această formulă încurajează puternic partidele care au depășit pragul electoral, dar care au obținut cele mai slabe scoruri electorale. Exemplele concrete ale rezultatele alegerilor parlamentare precedente din Republica Moldova arată că dacă formula de redistribuire aplicată în prezent în Republica Moldova, ar fi fost aplicată și anterior, atunci unele partide ar fi obținut de pe urma redistribuirii un număr de mandate echivalent cu cel obținut ca urmare a votului cetățenilor sau chiar mai mare. Aplicarea sistemului electoral proporțional sau mixt cu menținerea formulei de redistribuire actuale este nedreaptă. În general, ar fi recomandabil ca modificarea sistemului electoral să fie acceptată de către opoziție, de orice culoare ar fi aceasta.

9. Crearea unui proces electoral concurențial

Sistemul mixt ar ridica nivelul de concurență între partide și candidații independenți puternici, care din cauza deteriorării dramatice a imaginii partidelor, potrivit rezultatelor sondajelor de opinie, ar putea decide că e mai lesne să obțină suportul alegătorilor în calitate de candidați independenți decît să se afilieze cu partidele compromise. Însă concurența partidelor cu independenții ar putea fi înlesnită și în cadrul sistemului electoral proporțional. Pentru acesta ar fi suficient să fie înlăturat pragul electoral pentru candidații independenți.

10. Asigurarea standardelor și celor mai bune practici internaționale

Legislația electorală a Republicii Moldova este în general conformă standardelor internaționale. Proiectul de modificare a Codul electoral examinat întrunește parametrii necesar cu mici excepții legate de limitele de abatere de la media numărului de alegători în circumscripțiile uninominale.