

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului electoral nr.1381 din 21.11.1997 (art.1, 4, 22, ș.a.)**

(Înregistrat în Parlament cu numărul 476 din 26 Noiembrie 2013)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului legii pentru modificarea și completarea Codului electoral nr.1381 din 21.11.1997 (art.1, 4, 22, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

### **Evaluarea generală**

1. Autorul proiectului este Adunarea Populară a UTA Gagauzia, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, proiectul de lege are ca scop amendarea Codului electoral pentru a schimba sistemul electoral din Republica Moldova, motivînd prin faptul că legislația națională nu asigură reprezentarea găgăuzilor în Parlament și participarea politică a găgăuzilor la guvernare. Completările propuse la sistemul electoral vizează organizarea a 5 circumscripții uninominale pe teritoriul UTA a Găgăuziei pentru alegerea de către populație, în baza majorității de vot, a 5 membri în Parlamentul Republicii Moldova.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod obligatoriu Guvernului, Comisiei Electorale Centrale și autorităților publice locale, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare majore. Conform prevederilor din proiect se propune ca sistemul electoral din Republica Moldova să fie unul mixt, cu crearea a 5 circumscripții uninominale pe teritoriul Găgăuziei, ceea ce implică presupune cheltuieli financiare.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare și interesului public.

Rezumând cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate (avizul Comisiei Electorale Centrale); avizul Guvernului; avizul Centrului Național Anticorupție; fundamentare economico-financiară; Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

În afara de aceste curențe de ordin tehnico-legislativ, trebuie să menționăm faptul că, nota informativă nu conține o argumentare suficientă a promovării acestui proiect de lege. Aceasta nu analizează riscurile cu care se poate confrunta societatea în raport cu posibilele abuzuri din partea oligarhilor, în special, în absența unui sistem de subvenționare financiară a partidelor politice din partea statului.

De asemenea, nu se face o analiză a riscurilor referitoare la posibilele încurajări separatiste de către un astfel de sistem și posibilele blocări ale activității legislativului, mai cu seamă aceasta este necesar în situația în care Republica Moldova este vulnerabilă la acest capitol.

La momentul actual, în Republica Moldova este utilizat sistemul electoral de reprezentare proporțională, în bază de liste de partid, într-o singură circumscripție națională, în care se aleg 101 de deputați, sistem care asigură reprezentarea în Parlament a tuturor cetățenilor Republicii Moldova și nu permite încurajarea separatismului, șantajarea și blocarea artificială a activității Parlamentului.

Practica internațională cunoaște două sisteme electorale de bază, sistemul majoritar și cel proporțional.

Sistemul electoral prin vot majoritar se caracterizează prin faptul că alegerile se desfășoară în circumscripții uninominale, de obicei, un mandat la o circumscripție și este declarat învingător cel care obține cele mai multe voturi (majoritate relativă) sau cel puțin jumătate plus unu din voturile valabil exprimate (majoritate absolută). În cel de-al doilea caz, de obicei, alegerile se desfășoară în două tururi de scrutin.

Sistemul electoral prin vot proporțional sau în baza listelor de partid, presupune alegeri într-o singură circumscripție națională, în care se aleg toți deputații reieșind din rezultatele obținute de fiecare concurent electoral, luându-se în calcul o anumită proporție care diferă în dependență de formula aplicată.

Unele state folosesc un sistem mixt, unde o parte din deputați se aleg pe circumscripții uninominale prin vot majoritar, iar cealaltă, pe bază de liste de partid prin vot proporțional. Alegătorul are în acest caz două voturi, în circumscripția uninominală și cea națională.

Fiecare din sistemul nominalizat are atât avantaje, cât și dezavantaje.

În conformitate cu proiectul propus de autor, pe lângă sistemul proporțional din Republica Moldova, în Găgăuzia vor fi aleși 5 deputați în Parlament conform sistemului majoritar, pe circumscripții uninominale,

adică va fi un sistem electoral mixt. În acest sens, autorul urma să descrie și să prevadă avantajele și dezavantajele acestui sistem electoral, consecințele implementării unui sistem electoral nou în contextul în care anul 2014 va fi un an al alegerilor generale parlamentare, mecanismul de implementare a noului sistem, sursele de finanțare, etc. Totodată, în nota informativă nu regăsim nici o argumentare ce ține de necesitatea implementării sistemului majoritar doar pe teritoriul UTA Găgăuzia, dar nu pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Plus la aceasta, autorul urma să țină cont și de faptul că, în Parlament se află în procedură un alt proiect de lege, nr.408 din 27.02.2012, care prevede amendarea Codului electoral și schimbarea modalității de alegere a Parlamentului, prin schimbarea sistemului electoral din Republica Moldova într-un sistem electoral mixt.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

#### **Drepturi si libertăți social-politice:**

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM)

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 25.11.2013 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, este de menționat că, lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele Guvernului, Comisiei Electorale Centrale, autorităților publice locale, rezultatele consultațiilor publice, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate etc., face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea

persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Luînd în considerație faptul că, proiectul de lege se încadrează organic în sistemul juridic existent al legislației Republicii Moldova, acesta va putea fi supus, conform procedurilor indirecte, controlului legalității, iar în cazul în care în baza acestor prevederi legale vor fi adoptate careva acte, acestea vor putea fi supuse controlului în cadrul contenciosului administrativ.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. În contextul în care proiectul propune modificarea legislației electorale, acesta corespunde art.72 alin.(3) lit.a) și art.61 alin.(2) din Constituție, în conformitate cu care sistemul electoral se reglementează prin lege organică, iar modul de organizare și de desfășurare a alegerilor (în Parlament) este stabilit prin lege organică.

Prevederile din proiect dezvoltă normele constituționale cuprinse în art.38 și art.39 din Constituția Republicii Moldova, ce se referă la dreptul de vot, dreptul de a fi ales și dreptul la administrare.

Pornind de la faptul că, proiectul contravine unor hotărâri ale Curții Constituționale, conchidem, deci, necorespunderea unor norme constituționale. Mai detaliat, a se vedea pct.12 din prezentul Raport.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Proiectul prevede operarea unor modificări superficiale ale Codului electoral ce țin de sistemul electoral, pe cînd era necesar de venit cu schimbări sistemice în tot Codul electoral. În caz contrar, propunerile din proiect nu vor putea fi implementate în practică. Plus la aceasta, autorul urma să vină și cu propuneri de modificări la Legea privind statutul deputatului în Parlament nr.39/1994.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Proiectul de lege contravine enunțurilor specificate în Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002). Conform Codului bunelor practici în materie electorală, cele cinci principii fundamentale, care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Una din condițiile esențiale de implementare a acestor principii o reprezintă stabilitatea dreptului electoral, care presupune următoarele: "Elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special, sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decît cel puțin cu un an înainte de alegeri, sau trebuie înscrise în constituție sau formulate în formă de document cu un statut mai înalt decît cel al unei legi ordinare."

Codul menționează necesitatea de evitare a manipulărilor prin stipularea în Constituție că, în cazul amendării legii electorale, vechiul sistem rămîne aplicabil viitoarelor alegeri – cel puțin, dacă acestea vor avea loc în anul care vine - și că sistemul nou va fi aplicat numai la scrutinele ulterioare.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul de lege contravine constatările elucidate în mai multe hotărâri ale Curții Constituționale.

Astfel, în Hotărîrea nr.35 din 10 octombrie 2000 „Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.894-XIV din 23 martie 2000 „Pentru modificarea și completarea Codului electoral” și a art.86 din Codul electoral” Curtea a subliniat că, Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatului de deputat. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate.

Hotărîrea Curții Constituționale nr.15 din 27.05.1998 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărîrii Parlamentului nr.1508-XIII din 18 februarie 1998, stabilește următoarele: "Conform art.2 alin.(1) din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Legea Supremă. Una din formele principale de exercitare de către poporul Republicii Moldova a suveranității

naționale este participarea, potrivit art. 38 din Constituție, la alegerea Parlamentului. Este de remarcat că procedurile electorale, așa cum demonstrează practica internațională și cea națională, sunt reglementate, de regulă, nu în textele constituțiilor, ci pe cale legislativă. Art. 61 din Constituție statuează expres că Parlamentul este ales prin vot universal, egal, secret și liber exprimat, în baza legii electorale organice. Prin urmare, Parlamentul este în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat. Rămîne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat, majoritar, proporțional sau mixt, și care să fie pragul electoral pentru concurenți în vederea includerii lor în operația de atribuire a mandatelor. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare al sistemului politic din societate. Curtea Constituțională consideră că alegerile constituie nu numai un mijloc de exercitare de către cetățeni a drepturilor lor politice, consacrate de Constituție, ci și un mijloc de dotare a instituțiilor unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie, pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică, eficiente și în măsură să imprime activității de stat o orientare general nefragmentată."

Aceleași constatări le face Curtea Constituțională și în Hotărîrea nr.35 din 10.10.2000 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 894-XIV din 23 martie 2000 "Pentru modificarea și completarea Codului electoral" \* și a art. 86 din Codul electoral \*\*, precum și în Decizia Curții Constituționale nr.4 din 14.05.2013 de respingere a sesizării nr.18a/2013 privind controlul constituționalității Legii nr.108 din 3 mai 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul electoral și Legea despre statutul deputaților în Parlament).

În contextul celor constatate de Curte, notăm că la moment situația social-politică în Republica Moldova nu permite operarea unor astfel de schimbări ale sistemului electoral. Coaliția de guvernare are deja experiența eșuată de introducere a unui sistem electoral mixt, fiind inițial votate aceste amendamente prin Legea 94/2013, care mai apoi au fost practic "anulate" prin Legea nr.108/2013 (în rezultatul constatărilor Comisiei speciale ce a examinat impactul Legii 94/2013).

Plus la aceasta, actualmente, asupra oportunității schimbării sistemului electoral în Republica Moldova, a fost solicitată opinia Comisiei de la Veneția, care va prezenta Avizul său pe marginea acestui subiect în luna martie 2014.

Hotărîrea Curții Constituționale nr.15 din 27.05.1998 a mai făcut unele constatări, care practic contrazic motivația autorului de a înainta un asemenea proiect de lege și însăși argumentele ce stau la temelia acestuia. Astfel, în hotărîrea nominalizată Curtea a menționat: "Avînd în vedere considerentele expuse mai sus, nu pot fi recunoscute neconstituționale nici prevederile art.73 alin.(2) din Codul electoral, conform cărora alegerile Parlamentului se efectuează într-o singură circumscripție electorală națională. Argumentul invocat de autorul sesizării Fiodor Angheli că, Codul electoral nu garantează alegerea în Parlament a reprezentanților Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nu poate fi reținut, deoarece este neconvingător. Alegerile pentru Parlamentul de legislaturile a XIII-a și a XIV-a, efectuate într-o singură circumscripție electorală națională, demonstrează că în organul legislativ au fost aleși și reprezentanți ai minorităților naționale, inclusiv găgăuzi.

Este adevărat că, în literatura de specialitate, alegerile într-o singură circumscripție electorală națională sunt tratate neunivoc, însă trebuie remarcat că sunt tratate neunivoc, de fapt, toate tipurile de sisteme electorale practicate în regimurile constituționale, relevîndu-se avantajele și dezavantajele lor, dar acest lucru nu poate servi ca argument pentru a declara neconstituționale prevederile art. 73 alin.(2)) din Codul electoral."

Constatățile din această hotărîre a Curții Constituționale sunt actuale și la moment, ori în legislatura a XIX din numărul total de deputați, 5 din ei sunt de etnie găgăuză. Acest fapt încă odată confirmă că persoanelor de etnie găgăuză le este garantat de legislația Republicii Moldova dreptul de a participa la alegeri parlamentare și de a fi alese în Parlament în aceleași condiții ca și pentru cetățenii de alte etnii, fără nici o discriminare în bază de apartenență etnică sau orișicare alt criteriu.

Necorespunderea proiectului jurisprudenței Curții Constituționale urmează a fi privită și sub alt aspect. După cum afirmăm mai sus, schimbarea sistemului electoral implică costuri financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens.

Hotărîrea Curții Constituționale nr. 5 din 18.02.2011 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.175 din 9 iulie 2010 "Pentru modificarea și completarea Legii nr.440-XV din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere", din Legea nr.176 din 15 iulie 2010 "Pentru modificarea și completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător" și a

Legii nr.193 din 15 iulie 2010 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative", notează: "Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că, în sensul art.131 alin.(4) din Constituție, orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie considerat ca o modificare, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, prevăzute în legea anuală a bugetului, și astfel de amendament poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Conform art.131 alin.(6) din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Această normă instituie regula strictă privind legiferarea cheltuielilor bugetare doar cu condiția identificării surselor de finanțare și este valabilă pentru toate categoriile de bugete. În interpretarea prevederii art.131 alin.(4) din Constituție Curtea a relevat că aceasta indirect va fi coroborată cu normele Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847- XIII din 24.05.1997, potrivit căreia procedura de elaborare și adoptare de către Parlament a legii bugetare anuale face obiectul exclusiv al acestei legi (art.15 alin.(1).

Potrivit art.11 alin.(5) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1997, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decât privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat, nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit; nici o lege, alta decât privind modificări la legea bugetară anuală, care prevede reducerea excedentului bugetului de stat aprobat sau majorarea deficitului bugetului de stat aprobat, nu poate fi adoptată.

Curtea Constituțională, în calitate de garant al realizării principiului separației puterilor, statuat în art.6 din Constituție, în conformitate cu art.134 alin.(3) din Constituție, are obligația de a declara neconstituțională orice abatere de la acest principiu."

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. În contextul în care proiectul dat de lege contravine unor standarde europene, stabilite în Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept, care este un organism consultativ al Consiliului Europei în materie constituțională, considerăm că implicit proiectul ar putea contravine și jurisprudenței CtEDO.

Totuși, este necesar de a remarca că, schimbarea unui sistem electoral nu contravine Convenției Europene. Articolul 3 al Protocolului 1 al Convenției statuează: "Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ".

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, potrivit jurisprudenței sale, a recunoscut necesitatea de a acorda statelor contractante "o gamă largă de marje de apreciere", pentru a stabili dacă anumite politici duc la încălcarea prevederilor art. 3 din Protocolul nr.1 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

Un exemplu elocvent în acest sens este cauza Gorizdra vs. Moldova (cer. nr. 53180/99) din 02.07.2002. Reclamantul pretindea că, instituirea baremului de 4% pentru a accede în Parlamentul Republicii Moldova la alegerile parlamentare din 1998 este contrară art. 3 din Protocolul Adițional la Convenție (dreptul la alegeri libere). Curtea a constatat că instituirea unui barem pentru a accede în Parlament nu este contrar Convenției. În temeiul art. 3 din Protocolul Adițional la Convenție nu se cere instituirea unui anumit sistem electoral. Este necesar ca statul să ofere oportunități depline pentru exercitarea egală a drepturilor și libertăților fundamentale de către persoanele ce aparțin minorităților naționale, care presupun în sine participarea voluntară a lor la procesele de luare a deciziilor, în special la cele care le afectează în mod direct.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ omite/ignoră drepturile/libertățile. Schimbarea unui sistem electoral nu va îngriji drepturile/libertățile omului, cu condiția, desigur, ca fiecărui cetățean să-i fie garantat dreptul la alegere și dreptul de a fi ales. Însă, operarea acestor modificări în Codul electoral în preajma alegerilor generale

parlamentare prezintă riscul unor impedimente, lacune, deficiențe, greutăți, erori, atât pentru autoritățile publice, organele electorale, cât și pentru alegători. În final, cetățeanul ar putea fi practic în imposibilitatea de a-și exercita efectiv dreptul său de vot, fapt ce reprezintă o atentare la drepturile sale constituționale.

Plus la aceasta, autorul propune crearea unui sistem electoral majoritar doar pentru populația din Găgăuzia, ceea ce ar putea reprezenta o discriminare și încălcare a drepturilor/libertăților populației din întreaga Republică Moldova. În anul 1994 Moldova a cunoscut acest sistem electoral, care s-a implementat pe întreg teritoriul țării. În anul 2013 a fost votată trecerea la sistemul mixt, care la fel urma să se implementeze pe întreg teritoriul republicii (ulterior a fost anulat și s-a revenit la sistemul existent). Iar acum, în anul 2014, așteptăm expertiza Comisiei de la Veneția, care ne va clarifica ce sistem trebuie să adopte Republica Moldova și nu doar o parte din teritoriul ei.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

## Concluzii

Unul din cele mai decisive căi prin care cetățenii pot influența procesul decizional public este Votul. Drepturile electorale aparțin în exclusivitate cetățenilor unui stat și, prin exercitarea lor, aceștia participă la guvernare, astfel desemnând organele reprezentative ale poporului. Cetățenii Republicii Moldova își pot exprima opțiunile prin vot în contextul alegerilor naționale pentru Parlament. Tendința spre o democrație constituțională face necesară existența unui cadru ce formează sistemul electoral al unui stat, care include în mod obligatoriu, condițiile și garanțiile exercitării drepturilor electorale, modul de scrutin, etapele organizării și desfășurării alegerilor, precum și stabilirea rezultatelor alegerilor și atribuirea mandatelor.

Codul electoral al Republicii Moldova constituie acel cadru legal ce reglementează sistemul electoral în întreaga țară și nu poate fi abordat parțial în raport doar cu o anumită regiune.

Constituția Republicii Moldova oferă posibilitate Parlamentului instituirea, modificarea, schimbarea sistemului electoral din Moldova. Însă, asemenea schimbări trebuie operate nu haotic și spontan, dar bine organizat, în baza standardelor internaționale, luând în considerație recomandările experților europeni (internaționali), cu amendarea întregului sistem și mecanism din Codul electoral.

Argumentele autorului pentru modificarea sistemului electoral derivă în reprezentarea mai mare a găgăuzilor în Parlamentul Republicii Moldova. Însă, cadrul legal existent și practica ne demonstrează că, inclusiv cu sistemul electoral existent reprezentanții găgăuzilor fac parte din organul legislativ suprem al Republicii Moldova. În acest sens s-a expus și Curtea Constituțională, care a respins o sesizare de recunoaștere a neconstituționalității a sistemului de alegere a Parlamentului în cadrul unei singure circumscricții electorale naționale. Curtea a motivat în hotărîrea sa că, populația Găgăuziei nu este discriminată în nici un fel și că în Parlament au fost aleși și reprezentanți ai minorităților naționale, inclusiv găgăuzi. Aceeași situație este și la moment, în Parlament fiind aleși 5 deputați de etnie găgăuză, ceea ce denotă că tuturor cetățenilor Republicii Moldova, indiferent de etnie, le este garantat dreptul de a participa la alegeri parlamentare și de a fi alese în Parlament, fără nici o discriminare.

La înaintarea prezentului proiect de lege, autorul trebuia să țină cont și de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare al sistemului politic din societate, condiții obligatorii menționate de Curtea Constituțională. Coaliția de guvernare are deja experiența eșuată de introducere a unui sistem electoral mixt în anul 2013, fiind inițial votat, ca după o perioadă scurtă de timp să fie anulat. Plus la aceasta, actualmente, asupra oportunității schimbării sistemului electoral în Republica Moldova, a fost solicitată opinia Comisiei de la Veneția, care va prezenta în curînd Avizul său pe marginea acestui subiect.

Plus la aceasta, un asemenea proiect de lege nu poate fi examinat la moment, întrucît ar contravine standardelor internaționale. Codul bunelor practici în materie electorală subliniază că, elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special, sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor

electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decât cel puțin cu un an înainte de alegeri.

Totodată, operarea acestor modificări în Codul electoral în preajma alegerilor generale parlamentare prezintă riscul unor impedimente, lacune, deficiențe, greutăți, erori, atât pentru autoritățile publice, organele electorale, cât și pentru alegători. În final, cetățeanul ar putea fi practic în imposibilitatea de a-și exercita efectiv dreptul său de vot, fapt ce reprezintă o atentare la drepturile sale constituționale.

Implementarea prevederilor din proiect presupun cheltuieli financiare, care nu au acoperire, ceea ce conform constatărilor Curții Constituționale, este inacceptabil și neconstituțional.

Ca remarcă generală, notăm necesitatea de revizuire, în totalitate, a proiectului sub aspect tehnico-redacțional, așa cum prevăd cerințele de tehnică legislativă.

Un aspect aparte al analizei efectuate în acest raport de expertiză a relevat și faptul imposibilității înaintării de către Adunarea Populară a Găgăuziei a inițiativei legislative privind schimbarea sistemului electoral în Republica Moldova. Reieșind din prevederile legislației, potrivit constatărilor Curții Constituționale, statutul special al UTA Găgăuziei oferă competență Adunării Populare a Găgăuziei pentru inițiativele legislative ce se referă doar la proiectele de legi care ar soluționa problemele întâmpinate în teritoriu, dar nu cele ce s-ar referi la întreg teritoriul Republicii Moldova.

Fără o analiză a posibilelor riscuri și provocări cu care se poate confrunța Republica Moldova după adoptarea unui astfel de proiect de lege (încurajarea separatismului, șantajarea legislativului, blocarea activității Parlamentului etc.) poate prezenta o amenințare pentru securitatea Republicii Moldova.

Reieșind din cele constatate în prezentul raport de expertiză, considerăm inoportun adoptarea acestui proiect de lege de către Parlament.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**