

Strasbourg/Varșovia, 19 iunie 2017
Aviz al Comisiei de la Veneția nr. 884/2017
Avizul BIDDO-Nr: ELE-MDA/308/2017

CDL-AD(2017)012
Or. Engl.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

**BIROUL OSCE PENTRU INSTITUTII DEMOCRATICE ȘI DREPTURILE OMULUI
(OSCE/BIDDO)**

REPUBLICA MOLDOVA

**AVIZ COMUN
PE MARGINEA PROIECTELOR DE LEGE PRIVIND MODIFICAREA ȘI
COMPLETAREA UNOR ACTE LEGISLATIVE
(SISTEMUL ELECTORAL PENTRU ALEGERILE PARLAMENTARE)**

**Adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice
în timpul celei de-a 59-a Reuniuni (Veneția, 15 iunie 2017)
și de Comisia de la Veneția
în timpul celei de-a 111-a Sesiuni Plenare
(Veneția, 16-17 iunie 2017)**

în baza comentariilor

**Dlui Richard BARRETT (Membru, Irlanda)
Dlui Eirik HOLMØYVIK (Membru supleant, Norvegia)
Dlui Oliver KASK (Membru, Estonia)
Dnei Tatyana HILSCHER-BOGUSSEVICH (Expert OSCE/BIDDO)**

CUPRINS

| | |
|---|----|
| I. Introducere..... | 3 |
| II. Obiectul Avizului Comun..... | 3 |
| III. Rezumat..... | 4 |
| IV. Analiză și Recomandări..... | 6 |
| A. Comentarii generale și contextul reformei..... | 6 |
| B. Alegerea sistemului electoral..... | 8 |
| C. Sistemul electoral mixt propus..... | 9 |
| D. Dezbateri publice și consultații..... | 11 |
| E. Delimitarea circumscripțiilor..... | 12 |
| F. Reprezentarea minorităților naționale, Găgăuzia..... | 14 |
| G. Regiunea transnistreană..... | 15 |
| H. Reprezentarea femeilor..... | 16 |
| I. Votanții de peste hotare..... | 17 |
| J. Revocarea (Proiectul de lege nr.60)..... | 18 |
| K. Campaniile electorale..... | 20 |
| L. Alte aspecte..... | 20 |

I. Introducere

1. Pe 15 martie 2017, dl Andrian Candu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat avizul Comisiei de la Veneția pe marginea unui proiect de revizuire a legislației electorale care înlocuiește sistemul proporțional de alegere a Parlamentului cu cel majoritar în circumscripții uninominale, depus de Partidul Democrat (proiectul de lege nr. 60) (CDL-REF(2017)021). Pe 27 aprilie, Președintele Parlamentului a solicitat avizul pentru un al doilea proiect de lege (nr. 123) care introduce un sistem electoral mixt, depus de Partidul Socialiștilor (CDL-REF(2017)022).

2. Pe 5 mai, Parlamentul Republicii Moldova a examinat în primă lectură ambele proiecte și a adoptat în primă lectură o versiune ”combinată” a celor două propuneri, în baza proiectului de lege nr. 123, care prevede instituirea unui sistem mixt. Această versiune (CDL-REF(2017)028) este identică cu proiectul de lege nr. 123 cu excepția a două amendamente.¹ În continuare va fi numită ”proiectul de lege”.

3. În conformitate cu practica stabilită, avizul a fost elaborat în comun de Comisia de la Veneția și Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE (în continuare OSCE/BIDDO). Domnii Richard Barrett, Eirik Holmøyvik și Oliver Kask au fost numiți raportori ai Comisiei de la Veneția, iar Dna Tatyana Hilscher-Bogushevich expert din partea OSCE/BIDDO.

4. O delegație a Comisiei de la Veneția și a OSCE/BIDDO alcătuită din dl Holmøyvik (membru, Norvegia), dl Kask (membru, Estonia), Dl Markert (Director, Secretariatul Comisiei de la Veneția) și dl Garrone (Șeful Direcției Alegeri și Partide Politice) precum și dl Oleksii Lychkovakh (expert OSCE/BIDDO) și Dna Tatyana Hilscher-Bogushevich (expert OSCE/BIDDO) a vizitat Chișinăul pe 9-11 mai pentru a se întâlni cu Președintele Parlamentului și fracțiunile și grupurile parlamentare, Președintele Republicii Moldova, Ministrul Justiției, Comisia Electorală Centrală (CEC) și, de asemenea, cu grupurile extraparlamentare și societatea civilă. Acest proiect de aviz ia în considerare informația obținută pe parcursul vizitei date.

5. Pe parcursul vizitei, delegației i s-a pus la dispoziție textul versiunii combinate a celor două propuneri. Pe 12 mai, Președintele Parlamentului a solicitat Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO să extindă obiectul examinării proiectului de lege combinat și să se concentreze asupra acestuia ca fiind ultima propunere legislativă.

6. Prezentul Aviz Comun a fost adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 59-a Reuniune (Veneția, 15 iunie 2017) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 111-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 iunie 2017).

II. Obiectul Avizului Comun

7. Obiectul acestui aviz comun acoperă doar modificările depuse pentru examinare. Prin urmare, avizul comun nu constituie o revizuire cuprinzătoare și completă a întregii legislații disponibile cu privire la alegeri din Republica Moldova.

8. Avizul comun ridică întrebări cheie și indică aspectele relevante în legătură cu versiunea combinată, care este aproape identică cu proiectul de lege nr. 123. Întrucât proiectul de lege nr. 60 nu se mai află pe agenda Parlamentului, acesta nu va fi comentat ca atare, cu excepția chestiunii

¹ Inversarea numerelor 50 și 51 în articolul 73 și eliminarea articolului 87(7)

revocării, care a fost abordată în mod repetat pe parcursul discuțiilor recente privind reforma electorală a Republicii Moldova. Din considerente de concizie, avizul comun se va concentra mai mult pe sferile care necesită modificări sau îmbunătățiri decât pe aspectele pozitive ale proiectului de lege. Recomandările care decurg de aici se bazează pe obligații și standarde internaționale relevante, inclusiv Articolul 3 al Primului Protocol la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Codul Bunelor Practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (2002) (CDL-AD(2002)023rev2, în continuare "Codul Bunelor Practici"), Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990 și Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (PIDCP), precum și angajamentele Consiliului Europei și OSCE și experiența obținută în cazuri similare din alte state din regiune. Avizul se referă la avizele comune precedente pe marginea legislației Republicii Moldova privind alegerile și partidele politice, în special, avizul adoptat în 2014 pe marginea unei foste propuneri de introducere a sistemului mixt pentru alegerile Parlamentare². Avizul ia în considerare rapoartele cu privire la observarea alegerilor în Republica Moldova ale OSCE/BIDDO și Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE).³

9. Acest aviz comun se bazează pe o traducere neoficială în engleză a proiectului de lege, furnizată de autoritățile Republicii Moldova și poate fi afectat de potențiale erori de traducere.

III. Rezumat

10. O reformă electorală de succes are la bază cel puțin trei elemente: 1) legislație clară și cuprinzătoare care corespunde standardelor internaționale și respectă recomandările anterioare; 2) adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice extinse cu toate părțile interesate relevante; 3) angajamentul politic de a aplica în totalitate legislația electorală cu bună credință.

11. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO reamintesc faptul că orice modificare de mare amploare a legislației electorale necesită dezbateri și consultări publice minuțioase nu doar între partidele politice reprezentate în Parlament, ci și între actorii relevanți din afara Parlamentului și societatea civilă, ceea ce conduce la un consens larg. Reformele electorale, în special de natură fundamentală, cum ar fi cele care presupun o schimbare a sistemului electoral, ar trebui să se ghideze de interesele alegătorilor și să evite orice percepție care favorizează vreun partid politic.

12. Dacă sunt modificate în vreun fel elementele fundamentale ale legii electorale, inclusiv însuși sistemul electoral, aceasta ar trebui să se întâmple cu mult înainte de următoarele alegeri și, în orice caz, cu cel puțin un an înainte. Dacă după introducerea modificărilor în sistemul electoral vor fi convocate alegeri anticipate acest sistem ar trebui pus în aplicare cel puțin la un an de la adoptarea modificărilor.⁴

² Avizul comun pe marginea proiectului de lege privind modificarea legislației electorale a Republicii Moldova CDL-AD(2014)003); a se vedea, de exemplu, și Avizul comun pe marginea proiectului de lege privind modificarea Codului Electoral (CDL-AD(2016)021); Avizul comun pe marginea proiectului de lege al Republicii Moldova privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale (CDL-AD(2013)002); Avizul comun pe marginea documentului preliminar privind modificarea Codului Electoral al Republicii Moldova (CDL-AD(2010)014); Avizul comun pe marginea Codului Electoral al Republicii Moldova (CDL-AD(2008)022); Avizul comun pe marginea Codului Electoral al Republicii Moldova din 27 Martie, 2007 (CDL-AD(2007)040).

³ A se vedea rapoartele OSCE/BIDDO privind alegerile din Republica Moldova

⁴ CDL-AD(2002)023rev2, II.2.B; Declarație interpretativă cu privire la stabilitatea legislației electorale (CDL-AD(2005)043), II.4.

13. Proiectul de lege ”combinat” a fost susținut de o majoritate puternică în prima lectură din Parlament pe 5 mai. Totuși, câteva partide politice parlamentare nu au susținut proiectul și multe partide au declarat că reforma propusă nu servește intereselor țării. Nu există, de asemenea, un consens în societate în privința sistemului electoral preferabil. Consensul nu ar trebui să fie obținut doar în legătură cu schimbarea sistemului electoral, dar a alegerii sistemului în sine. Dezbaterile s-au axat doar pe aspectele și avantajele amendamentelor propuse. Dezbaterile publice minuțioase ar trebui să cuprindă toate efectele pozitive și negative ale amendamentelor, precum și alte opțiuni posibile de reformare. Prin urmare, nu se poate spune că reforma a fost adoptată în baza unui consens larg după consultări publice extinse cu părțile interesate relevante. Mai mult ca atât, procedura de adoptare a proiectului în primă lectură a fost foarte rapidă fără a oferi posibilitatea unor dezbateri semnificative și incluzive, care sînt necesare pentru o astfel de schimbare fundamentală. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0 recomandă, prin urmare, în cazul în care se va realiza reforma electorală, ca să se ajungă la un consens real după dezbateri minuțioase în Parlament și societate pe marginea unui conținut precis al reformei, avînd în vedere polarizarea existentă în jurul acestei chestiuni.

14. Deși alegerea sistemului electoral este decizia suverană a Statului, modificările propuse în proiect cu scopul de a trece de la un sistem proporțional la unul mixt, ridică îngrijorări semnificative:

- În contextul actual din Republica Moldova, reforma propusă ar putea avea un efect negativ la nivel de circumscripție, acolo unde candidații independenți majoritari pot avea legături cu sau pot fi influențați de oameni de afaceri sau alți actori care urmăresc propriile interese;
- Responsabilitatea atribuită CEC-ului de a stabili circumscripții uninominale pentru componenta majoritară se bazează pe criterii vagi care expun riscului influenței politice acest segment de activitate al CEC-ului;
- Nu sînt prevăzute criterii detaliate și cuprinzătoare pentru stabilirea circumscripțiilor pentru regiunea transnistreană și cetățenii de peste hotare;
- Pragurile electorale pentru reprezentarea parlamentară în componenta proporțională rămîn înalte;
- Schimbările propuse nu au șanse să îmbunătățească reprezentarea femeilor în Parlament și nu sînt introduse măsuri speciale adiționale pentru a compensa acest fapt.

15. Prin prisma acestor preocupări și avînd în vedere lipsa consensului privind această chestiune polarizată, o asemenea schimbare esențială, deși constituie prerogativa suverană a țării, nu este recomandabilă în acest moment.

16. Alte preocupări cu privire la prevederile proiectului cuprind următoarele:

- proiectul nu abordează recomandările și îngrijorările anterioare cu privire la reglementarea și controlul partidelor politice și a finanțelor de campanie.
- transferul propus al responsabilității pentru controlul finanțării campaniilor precum și asupra unor aspecte ale procesului electoral de la CEC la Consiliile Electorale de Circumscripție, precum și implicarea instanțelor de judecată raionale ar ridica noi provocări pentru controlul și supravegherea eficientă. Acestea cuprind și lipsa resurselor corespunzătoare.

- Potrivit cu schimbările propuse, unitățile electorale și judiciare nu vor corespunde circumscripțiilor uninominale.

- Pe lângă aceasta, deși nu sînt incluse în proiectul de lege combinat, trebuie să subliniem că prevederile cu privire la revocarea candidaților aleși, din proiectul de lege nr. 60, contrazic prevederile Constituției și nu sînt în conformitate cu standardele internaționale.

17. OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția rămîn la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru orice asistență ulterioară de care ar putea avea nevoie.

IV. Analiză și Recomandări

A. Comentarii generale și contextul reformei

18. În martie 2014, Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO au adoptat avizul comun pe marginea unei alte propuneri de introducere a sistemului electoral mixt, care a ridicat un număr de îngrijorări. După cum s-a subliniat în acel aviz comun⁵, modificarea sistemului electoral nu este o noutate în Republica Moldova. Din 2014, datorită reintroducerii alegerii directe a Președintelui Republicii Moldova, Codul Electoral a fost modificat, printre altele, pentru a (re)introduce prevederile pentru alegerile prezidențiale.⁶

19. În Aprilie 2013, reforma legislației electorale a fost adăugată în grabă pe agenda Parlamentului în toiul crizei politice. Scopul modificărilor era de a schimba sistemul electoral de la o circumscripție națională unică cu reprezentare proporțională pe liste de partid la un sistem mixt uninominal și proporțional (o propunere similară proiectului de lege nr. 123 și versiunii combinate)⁷. Proiectul a fost adoptat pe 19 aprilie 2013. Aceste amendamente la sistemul electoral au fost la scurt timp respinse pe 3 mai 2013, iar Codul electoral a revenit la sistemul electoral proporțional. Totuși, pe lângă respingerea amendamentelor, parlamentul a ridicat pragurile de reprezentare parlamentară.

20. Avizul comun din 2014 a abordat o propunere ulterioară de a introduce un sistem electoral mixt, care a ridicat un număr de probleme. În afară de cadrul temporal al reformei (mai puțin de un an înaintea alegerilor parlamentare preconizate), a mai scos în evidență și absența dezbaterilor publice (la momentul cînd proiectul a fost depus pentru aviz). Acesta cuprindea următoarele remarci:

- ”Sistemul electoral mixt, în care 51 de deputați din 101 vor fi aleși în baza sistemului proporțional de listă închisă într-o circumscripție națională unică, iar 50 de deputați vor fi aleși în tot atîtea circumscripții uninominale, este o reformă fundamentală. În contextul actual din Republica Moldova, reforma propusă ar putea avea un efect negativ la nivel local, unde candidații majoritari independenți ar putea stabili legături cu sau ar putea fi influențați de oameni de afaceri locali sau alți actori care urmăresc propriile interese.

⁵ CDL-AD(2014)003, par. 16.

⁶ Cf. Avizul comun pe marginea proiectului de lege privind modificarea Codului Electoral (CDL-AD(2016)021) și CDL-REF(2016)032.

⁷ A se vedea CDL-AD(2014)003.

- Obținerea unei răspunderi mai bune din partea instituțiilor politice față de cetățeni este un scop cheie pentru Republica Moldova, necesitând adoptarea legislației pendinte, mai degrabă decât lansarea unei reforme electorale cuprinzătoare noi. În acest scop, se recomandă revizuirea legislației cu privire la partidele politice și finanțarea campaniilor, potrivit Avizului Comun al Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO pe marginea proiectului de lege al Republicii Moldova cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale (CDL-AD(2013)002).

- Deși crearea circumscriptiilor electorale ar putea îmbunătăți reprezentarea minorităților, aceasta prezintă provocări importante. Se recomandă insistent a avea o metodologie mai clară pentru delimitarea circumscriptiilor, evaluarea ulterioară și prevederea revizuirii periodice.

- Problema reprezentării regiunii transnistrene și cetățenilor moldoveni de peste hotare nu a fost abordată printr-o soluție convingătoare și aplicabilă în prezentul proiect.”⁸

21. Aspectele subliniate în avizul comun din 2014 rămân valabile. Cît privește partidele politice și finanțarea campaniilor electorale, OSCE/BIDDO a punctat, în Raportul final privind alegerile prezidențiale din 2016, că, deși revizuirea legislației din 2015 ”a abordat anumite recomandări precedente ale OSCE/BIDDO, Comisiei de la Veneția și Grupului de State ale Consiliului Europei împotriva Corupției (GRECO), cadrul juridic conține un număr de lacune și nu se referă la anumite recomandări precedente.”⁹ Legislația nu prevede un termen adecvat pentru controlul eficient al rapoartelor financiare și nici sancțiuni proporționale pentru abaterile privitoare la finanțarea campaniilor pe durata colectării semnăturilor și a campaniei [...] și nu abordează campaniile desfășurate de terți.”¹⁰ Raportul conchide că ”în general, sistemul de reglementare și implementarea acestuia continuă să fie insuficiente pentru a asigura transparența, integritatea și responsabilitatea în finanțarea campaniilor și nu se bucură de încrederea publicului.”

22. Revizuirea legislației cu privire la partidele politice și finanțarea campaniilor pentru a o alinia mai mult la standardele și bunele practici internaționale ar trebui să fie considerată o prioritate.¹¹ Pe parcursul vizitei experților, mulți interlocutori s-au referit la necesitatea de a aborda reglementarea și controlul insuficient în sferă la fel de urgente și mai adecvate obiectivului de îmbunătățire a integrității actorilor politici și autorităților alese decât reforma sistemului electoral.

23. Constatările avizului comun din 2014 la fel ca și îndoielile exprimate de Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO cu privire la relevanța introducerii unui sistem electoral mixt și efectele acestuia, de asemenea, rămân valabile. Ar fi cu atât mai mult aplicabile în cazul introducerii unui sistem majoritar simplu în circumscriptii uninominale. Acest aspect este desfășurat în cuprinsul avizului dat.

24. În conformitate cu Codul electoral actualmente în vigoare în Republica Moldova, cei 101 de deputați ai Parlamentului unicameral sînt aleși într-o circumscriptie națională unică printr-un sistem de reprezentare proporțională pe bază de liste închise de partid. Mandatul de deputat durează 4 ani. Pragurile de reprezentare minimă necesare ca partidele să accedă în Parlament sînt

⁸ CDL-AD(2014)003, par. 12.

⁹ Aspectele tratate cuprind cerințele mai cuprinzătoare de raportare privind finanțarea campaniilor și prevederea criteriilor pentru plafoanele de cheltuieli.

¹⁰ Raport final al Misiunii de observare a alegerilor privind alegerile prezidențiale de pe 30 octombrie și 13 noiembrie 2016, Republica Moldova, p. 16.

¹¹ A se vedea Articolul 7.3 al 2004 Convenției ONU împotriva corupției și alineatul 194 al Liniilor Directoare ale OSCE/BIDDO și Comisiei de la Veneția cu privire la reglementarea partidelor politice (CDL-AD(2010)024).

următoarele: 6% pentru un partid politic, 9% pentru un bloc electoral din două partide politice și/sau organizații social-politice, 11% pentru un bloc electoral din 3 sau mai multe partide politice și/sau organizații social-politice; 2% pentru un candidat independent. Cît privește formula de alocare a mandatelor, o reformă a Codului Electoral din 2010 a înlocuit formula D’Hondt cu o nouă metodă, care atribuie ”restul locurilor” în mod egal tuturor partidelor care trec pragul de accesare în Parlament și nu în mod proporțional, făcînd posibilă distribuirea unui număr mai mare de locuri pentru partidele mici.¹²

B. Alegerea sistemului electoral

25. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO și-au exprimat în mod consecvent opinia că alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a statului prin intermediul sistemului său politic.¹³ Există diverse sisteme electorale și opțiunile multiple de punere în practică a acestora se găsesc în regiunea OSCE și a statelor membre ale Comisiei de la Veneția.¹⁴ Statele se bucură de putere de discreție largă în privința alegerii sistemelor electorale, cu condiția ca standardele și convențiile internaționale care garantează, în special, votul universal, egal, liber și secret să fie respectate. Diferite sisteme electorale au diferite avantaje și neajunsuri.

26. Totuși, sistemul electoral al unui stat nu poate fi privit în mod separat, ci în contextul tradițiilor juridice, constituționale și politice ale statului, al sistemului de partide și al structurii teritoriale. Prin urmare, la evaluarea sistemului electoral sau a schimbărilor propuse, Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO îl plasează într-un context specific. Faptul că un sistem este perceput ca funcționînd bine într-un stat nu înseamnă că poate fi repetat într-un alt stat. Modul în care este distribuită puterea între cele trei ramuri ale conducerii statului și rolul partidelor politice fac această percepție înșelătoare, întrucît schimbarea mediului va da naștere unor consecințe neașteptate. Pot exista mecanisme de control și echilibru, inclusiv unele nescrise, care îi permit unui sistem să funcționeze bine într-un stat, iar aceste mecanisme ar putea fi imposibil de transferat. Pe lângă aceasta, realitățile economice ale finanțării partidelor și campaniilor pot distorsiona un mediu electoral altminteri competitiv. În sfîrșit, nerespectarea delimitării dintre stat și partid poate compromite un sistem electoral care poate părea bine conceput din punct de vedere teoretic spre deosebire de realitate.¹⁵

27. Totuși, acest fapt nu înseamnă că experiența istorică sau străină nu este relevantă. Experiența statelor cu o istorie și o cultură politică similară, situate în aceeași regiune poate fi pertinentă. De exemplu, contextul național specific al Republicii Moldova din 2014, a determinat Comisia de la

¹² Potrivit Articolului 87 al Codului Electoral, mandatele sînt mai întîi alocate candidaților independenți cîștigători. Voturile exprimate în favoarea acestor candidați sînt scăzute din numărul total al voturilor valide. Voturile valide rămase sînt apoi împărțite la numărul de mandate rămase pentru a obține coeficientul electoral. Numărul voturilor exprimate pentru fiecare partid care trece pragul electoral este apoi împărțit la coeficientul electoral pentru a obține numărul de mandate alocate acelui partid. Dacă fracțiile rezultante sînt mai mari de 0.5, partidul primește un mandat în plus. Mandatele care rămîn sînt apoi alocate partidelor care au trecut pragul, începînd cu partidul care a primit numărul cel mai mare de mandate după prima distribuire. Un mandat adițional este acordat fiecărui partid pînă vor fi alocate toate partidele.

¹³ Rezoluția Adunării Generale ONU A/RES/46/137: ”recunoscînd că nu există niciun sistem politic sau metodă electorală care să se potrivească în mod egal tuturor țărilor și popoarelor acestora și că eforturile comunității internaționale de a spori eficiența principiul alegerilor periodice și veritabile nu ar trebui să aducă atingere dreptului suveran al fiecărui stat, potrivit voinței poporului, de a-și alege și dezvolta liber sistemele politice, sociale, economice și culturale, fie că sînt sau nu în concordanță cu preferințele altor state”. Consiliul Ministerial OSCE a subliniat în Declarația Ministerială de la Porto din 2002, Decizia Nr. 7/02, că ”alegerile democratice se pot desfășura în mai multe sisteme electorale.”

¹⁴ A se vedea, de exemplu CDL-AD(2004)003, Raportul cu privire la sistemele electorale – trecere în revistă a soluțiilor disponibile și a criteriilor de selecție.

¹⁵ A se vedea alineatul 5.4 al Documentului OSCE de la Copenhaga din 1990 OSCE.

Veneția și OSCE/BIDDO să fie critici vizavi de propunerea de a introduce un sistem electoral mixt, care a ridicat îngrijorarea că oamenii de afaceri s-ar putea implica în mod excesiv în procesul electoral.¹⁶ Obiecții similare cu privire la alte țări au fost exprimate în alte avize comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO.¹⁷

28. Orice schimbare fundamentală a sistemului electoral ar trebui să ia în calcul efectele pe care le produce. Dezbaterile pe marginea sistemului electoral ar trebui să fie largi și să le permită părților interesate relevante să scoată în evidență efectele pozitive și negative ale acestei reforme.

C. Sistemul electoral mixt propus

29. Proiectul de lege propune un sistem electoral mixt paralel. Acesta prevede că 50 de deputați vor fi aleși prin sistemul proporțional pe bază de listă închisă într-o circumscripție națională unică, iar 51 de deputați vor fi aleși în tot atâtea circumscripții uninominale prin sistem majoritar, în care candidatul câștigător primește cele mai multe voturi din totalul de voturi valabil exprimate.¹⁸ Alegătorul ar avea la dispoziție două buletine de vot, unul pentru componenta proporțională și unul pentru componenta majoritară a alegerilor (articolul 4(2)). Spre deosebire de sistemul mixt propus în 2013, nu se cere o majoritate absolută a voturilor în circumscripțiile uninominale și nu se prevede un al doilea tur de scrutin: pentru componenta uninominală este introdus mai degrabă un sistem clasic al majorității simple. Candidații pot să se înainteze simultan atât în circumscripția națională, cât și în cele uninominale, cea din urmă fiind prioritară dacă acesta este ales în ambele circumscripții. Pragurile de distribuire a mandatelor în componenta proporțională pentru partidele politice sînt aceleași ca și în Codul Electoral actual. O excepție este aceea că pragul anterior pentru candidații independenți a fost eliminat.

30. Nota informativă la Proiectul nr. 123 se referă la faptul că sistemele electorale mixte există în diferite țări cum ar fi Germania, Ungaria, Lituania și Japonia. Deși este adevărat faptul că experiența altor state poate furniza idei valoroase atunci cînd se ia în considerare reforma sistemului electoral, argumentele juridice comparate ar trebui folosite cu precauție. Instituțiile de stat și aranjamentele legislative funcționează într-un anumit context juridic, politic și cultural specific. Presupoziția că aranjamentele instituționale și legislative pot fi transplantate între sisteme juridice și produce rezultate comparabile deseori s-a dovedit falsă.¹⁹ Pe lângă aceasta, există o varietate de sisteme mixte care pot avea efecte diferite asupra modului în care sînt reprezentate interesele cetățenilor și în general asupra dezvoltării democratice. Sistemul luat în calcul aici prevede o aplicare paralelă a sistemelor majoritar și proporțional, în timp ce, de exemplu, sistemul electoral german (deseori numit ”de reprezentare proporțională personalizată”) prevede mandate compensatorii pentru ca rezultatul final să fie mai proporțional.

¹⁶ CDL-AD(2014)003.

¹⁷ De exemplu, contextul național specific din Ucraina a determinat Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO să fie critici vizavi de reintroducerea unui sistem electoral mixt în 2011, care a readus probleme cum ar fi implicarea excesivă a unor influenți oameni de afaceri în procesul electoral. A se vedea Avizul comun pe marginea proiectului de lege privind alegerea deputaților poporului în Ucraina (CDL-AD(2011)037).

¹⁸ Proiectul de lege Nr. 123 prevede că 50 de deputați sînt aleși în circumscripții uninominale iar 51 într-o circumscripție națională prin sistemul de reprezentare proporțională.

¹⁹ A se vedea: Alan Watson, *Transplanturi juridice: O abordare a dreptului comparat*, Scottish Academic Press: Edinburgh 1974.

31. Potrivit notei explicative, scopul schimbării sistemului electoral este de a combina avantajele atât ale sistemului majoritar cât și ale celui proporțional. Potrivit raționamentului declarat al acestei reforme, amendamentele au menirea:

- să răspundă îngrijorărilor privind distanța percepută dintre reprezentanți aleși și alegători;
- să ajute la identificarea și dezvoltarea unor lideri politici noi care vor diversifica conducerea politică și vor îmbunătăți procesul național de luare a deciziilor;
- să asigure reprezentarea echitabilă a tuturor cetățenilor în Parlament, inclusiv a celor din regiunea transnistreană și de peste hotare.

32. În timp ce sistemul majoritar sau al pluralității în circumscripții uninominale poate îmbunătăți și consolida în continuare legătura dintre cetățeni și reprezentanții acestora, acesta nu este mereu cazul. În avizul comun din 2014, OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția au avertizat că asemenea sisteme în contexte politice specifice pot mai degrabă șubrezi sau distorsiona legătura dintre cetățeni și reprezentanții acestora și astfel eșua în realizarea obiectivului declarat al proiectului de lege²⁰. Acesta ar fi cazul dacă există o influență puternică a oamenilor de afaceri (locali) sau a altor părți interesate non-electorale din comunitățile acestora în cadrul circumscripțiilor uninominale. Experiența alegerilor parlamentare din 2012 din Ucraina demonstrează că ”noul sistem electoral mixt a schimbat dinamica acestor alegeri în comparație cu alegerile parlamentare din 2007, întrucât candidații nominalizați de partide și cei independenți sînt antrenați într-o competiție strînsă la nivel local. Un număr de candidați independenți au legături cu oameni de afaceri bogați, unii dintre care sprijină, de asemenea, financiar partidele politice.”²¹

33. Cît privește introducerea unui sistem electoral mixt și contextul politic specific din Republica Moldova, avizul comun din 2014, elaborat în baza consultării cu partidele politice, organizațiile non-guvernamentale și experții exprima îngrijorări cu privire la consecințele similare. OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția au concluzionat că adoptarea unui sistem electoral mixt în Republica Moldova ”a ridicat preocupări serioase și ar putea avea neajunsuri importante”.²² Par a fi puține temeiuri pentru a reexamina această evaluare doar la o distanță de trei ani. Pe durata vizitei la Chișinău, multe părți interesate și-au exprimat din nou îngrijorarea privind faptul că în contextul politic actual din Republica Moldova, orice sistem electoral cu o componentă majoritară importantă ar face posibilă influența necuvenită din partea oamenilor de afaceri locali sau a altor actori care urmăresc propriile interese separate. Astfel, în contextul politic actual, introducerea unui sistem electoral mixt încă mai ridică îngrijorări serioase.

34. OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția recunosc că apropierea reprezentanților aleși de alegători este un scop legitim pentru o reformă a sistemului electoral. Sistemele majoritare în circumscripții uninominale pot într-adevăr avea asemenea efecte. Ținînd cont de faptul că alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a poporului Republicii Moldova, OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția ar menționa totuși faptul că scopurile declarate în nota informativă la proiectul de lege sînt realizabile și prin alte opțiuni, de exemplu, printr-un sistem proporțional cu

²⁰ A se vedea CDL-AD(2014)003, par. 28.

²¹ A se vedea Raportul Final al Misiunii de Observare a Alegerilor a OSCE/BIDDO, Ucraina, Alegerile Parlamentare, 28 octombrie 2012, p. 4.

²² CDL-AD(2014)003, par. 48.

vot pe circumscripții sau preferențial. Asemenea măsuri pot ajuta la apropierea alegătorilor față de reprezentanți în sistemul proporțional actual, fără riscurile enumerate mai sus, pe care le-ar implica un sistem mixt în contextul politic actual din Republica Moldova, care depășesc cu mult efectele pozitive. Introducerea unui sistem proporțional cu circumscripții în Republica Moldova a fost sugerată ca o opțiune posibilă de către Comisia de la Veneția tocmai în 2003.²³ O altă opțiune care ar îmbunătăți legătura dintre electorat și deputații aleși ar fi să li se permită alegătorilor să voteze nu doar listele de partid, dar și candidați individuali (vot preferențial).

35. Pragurile pentru accesarea în Parlament a partidelor politice, în conformitate cu articolul 86 (2) al Codului Electoral actual, preluate în articolul 89 (2) al proiectului, rămân înalte. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO au recomandat în mod consecvent reducerea pragurilor electorale în Republica Moldova.²⁴ În special, acest aspect ar trebui să fie reexaminat în cazul în care este introdus un sistem mixt care favorizează partidele mai mari. La alegerile anterioare, cinci liste de partid au obținut mandate, iar pragurile mai mici nu ar duce neapărat la un Parlament excesiv de fragmentat incapabil să funcționeze.

D. Dezbateri publice și consultații

36. Alegerea unui sistem electoral este o decizie importantă pentru orice democrație și nu ar trebui să fie adoptat în calitate de compromis politic de către grupurile politice, ci, de asemenea, prin consens larg obținut printr-un proces de consultații publice. Ar trebui să decurgă dintr-un proces deschis, incluziv și transparent care implică o serie largă de actori electorali, incluzând atât partidele parlamentare și extra-parlamentare, cât și reprezentanții societății civile.²⁵ Obținerea consensului privind alegerea unui sistem electoral contribuie la acceptarea, legitimitatea și stabilitatea sistemului de guvernare.

37. Pe parcursul vizitei experților, delegația Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO a fost informată că s-a desfășurat o campanie publică de informare de amploare, axându-se preponderent pe beneficiile declarate ale sistemului electoral majoritar propus de proiectul de lege nr. 60, în special posibilitatea de a revoca deputații aleși (a se vedea subcapitolul IV.J Revocarea). În cadrul Parlamentului au fost organizate mai multe discuții publice cu participarea reprezentanților partidelor parlamentare și extra-parlamentare, a societății civile și a mediului academic au fost organizate. Acestea se axau, de asemenea, mai mult pe trecerea propusă la sistemul majoritar. Pe parcursul vizitei, inițiatorii reformei au menționat numeroase sondaje de opinie, semnăturile colectate și susținerea diverselor organizații drept indicatori ai sprijinului public larg pentru schimbarea sistemului electoral.

38. Faptul că proiectul propus a trecut de prima lectură pe 5 mai cu 74 din 76 de voturi într-un Parlament de 101 deputați pare a indica un sprijin larg în Parlament. Totuși, pe durata vizitei la

²³ CDL-AD(2003)001, Aviz pe marginea legii electorale a Republicii Moldova, par. 17ff.

²⁴ CDL-AD(2014)003, par. 45; CDL-AD(2008)022, par. 15; cf. CDL-AD(2007)040, par. 16. Pentru o abordare comparativă, a se vedea Raportul privind pragurile și alte elemente ale sistemelor electorale care împiedică accesul partidelor în Parlament (II) (CDL-AD(2010)007), par. 20ff.

²⁵ Alineatul 5.8 din Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990 OSCE prevede că legislația ar trebui "să fie adoptată în urma unei proceduri publice". Alineatul 8 al Comentariului General 25 al Comisiei ONU pentru Drepturile Omului din 1996 la Articolul 25 al Pactului Internațional privind drepturile civile și politice (PIDCP) enunță următoarele "cetățenii iau parte și la administrarea afacerilor publice prin exercitarea influenței prin dezbateri și dialog public cu reprezentanții lor sau prin capacitatea lor de a se organiza. Această participare este sprijinită prin asigurarea libertății de exprimare, de întrunire și asociere."

Chișinău, delegația a găsit puține dovezi ale consensului larg cu privire la schimbarea de la un sistem proporțional la unul mixt. În timp ce reprezentanții Partidului Democrat și ai Partidului Popular European - un grup creat în această legislatură – au susținut reforma, reprezentanții Partidului Socialiștilor au informat delegația Comisiei de la Veneția și ai OSCE/BIDDO că vedeau schimbarea ca pe o alternativă în comparație cu un sistem în totalitate majoritar. Prin urmare, Președintele Partidului Socialiștilor a expediat Comisiei de la Veneția o scrisoare în care se menționa sprijinul din partea partidului față de proiect. Celelalte partide parlamentare și extra-parlamentare care s-au întâlnit cu delegația au exprimat îngrijorări puternice cu privire la trecerea la un sistem electoral mixt și au pus la îndoială necesitatea acestei schimbări, deși unele din aceste partide promovau o astfel de schimbare într-o etapă anterioară. Numeroase partide și părți interesate s-au arătat preocupate de faptul că pluralismul opiniilor politice din Parlament ar avea de suferit în urma acestei reforme și că acesta ar duce la influența nefastă a banilor în activitățile politice. Oricum ar fi privite aceste îngrijorări, acestea contestă, în mod clar, consensul formal din spatele propunerii de schimbare a sistemului electoral.

39. Având în vedere importanța unei schimbări a sistemului electoral, este esențial ca reforma să aibă loc în urma unui proces incluziv și minuțios de consultare publică. În Republica Moldova, trecerea la un sistem mixt sau la unul uninominal se discută de câțiva ani, dar proiectul de lege actual pare să fi fost introdus în mod grabnic în Parlament. Prima lectură a proiectului de lege de pe 5 mai nu a apărut anterior pe agenda Parlamentului, ci a fost adăugată pe agendă de către Speaker în aceeași zi. Pe parcursul vizitei la Chișinău, toate partidele cu excepția susținătorilor celor două proiecte de lege și-au exprimat regretul cu privire la graba și procedura cu care un proiect de lege atât de esențial a fost prezentat Parlamentului. Un număr de partide parlamentare și extra-parlamentare la fel ca și un număr de reprezentanți ai unor organizații recunoscute ale societății civile și-au exprimat îngrijorarea cu privire la reforma propusă.

40. Fără a aduce atingere fondului argumentelor expuse, verificarea căruia nu ține de obiectul acestui aviz comun, polarizarea existentă pe acest subiect, inclusiv punctele menționate mai sus, nu sînt indicatori ai unor consultări semnificative și ai unui consens larg între părțile interesate principale.

E. Delimitarea circumscripțiilor

41. Delimitarea circumscripțiilor este un mijloc important de promovare a drepturilor egale de vot pentru toate sistemele electorale. Întrucît sistemele uninominale constau în reprezentarea fiecărei circumscripții de către un singur grup politic, mecanismele de stabilire și revizuire a frontierelor sînt deseori mai importante decît în circumscripțiile multinominale. Delimitarea și revizuirea frontierelor ar trebui să se conducă de niște criterii care să asigure o distribuie a locurilor echilibrată și transparentă. Acest lucru este crucial dacă se introduce un sistem în totalitate majoritar, ca acel din proiectul de lege nr. 60, dar și în sistemele mixte în care circumscripțiile uninominale tind să fie mai mari, putînd spori disproporția în rezultatele componentei majoritare a sistemului.

42. Potrivit Codului Bunelor Practici în materie electorală, *"Puterea de vot egală [...] presupune o distribuție clară și echilibrată a mandatelor între circumscripții în baza unuia dintre următoarele criterii de alocare: populație, număr de cetățeni rezidenți (inclusiv minori), numărul alegătorilor înregistrați și, posibil, numărul votanților propriu-ziși. Poate fi realizată o*

combinație adecvată a acestor criterii. [...] Pot fi luate în considerare criteriul geografic și administrativ sau, posibil și cel istoric precum și frontierele.”²⁶

43. În avizul anterior²⁷, Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO au considerat că însărcinarea CEC-ului cu responsabilitatea de a delimita circumscripțiile implică un număr de riscuri și au reamintit câteva principii importante:

33. ...Articolul 74 prevede că delimitarea hotarelor intră în competența Comisiei Electorale Centrale. Acest fapt implică un risc dublu: riscul politizării pentru Comisia Electorală Centrală la fel ca și riscul împovărării acesteia. Într-adevăr, pentru a asigura echitatea procesului electoral, deciziile Comisiei Electorale Centrale pot fi contestate de orice actor electoral. Aceasta ar include orice decizie individuală privitoare la delimitarea circumscripțiilor și ar putea duce la creștere exponențială a numărului plîngerilor și, de asemenea, ar cere mai multe resurse pentru Comisia Electorală Centrală. Cît privește periodicitatea revizuirii, OSCE/BIDDO declară că ”modificarea hotarelor ar trebui să se producă periodic pentru a se asigura faptul că mobilitatea populației nu duce la scăderea egalității dintre alegători.” ”Atunci cînd va fi necesar, trasarea unor noi hotare ale circumscripțiilor electorale va avea loc potrivit unui orar previzibil și printr-o metodă prevăzută de lege și ar trebui să reflecte date de încredere de la recensămînt sau înregistrarea alegătorilor. Modificarea hotarelor ar trebui, de asemenea, să aibă loc cu mult înaintea alegerilor și să se bazeze pe propuneri transparente, permițînd participarea și informarea publicului.” Potrivit Codului de Bune Practici ”pentru a evita geometria electorală pasivă, mandatele trebuie redistribuite cel puțin o dată la zece ani, de preferat în afara perioadelor electorale, întrucît ar limita riscurile manipulării politice.” Variațiile demografice între circumscripții ar trebui să fie, de asemenea, luate în considerare.

44. Acest comentariu rămîne valabil pentru proiectul actual. Deși delimitarea circumscripțiilor a fost abordată cu mai multă precizie în propunerile legislative examinate, comentariul de mai jos rămîne valabil:

34. Pentru a evita acuzațiile de manipulare a granițelor circumscripțiilor electorale și de a garanta încrederea necesară în Comisia Electorală Centrală, proiectul trebuie să asigure un proces transparent de delimitare a circumscripțiilor, realizat cu mult înaintea următoarelor alegeri parlamentare și bazat pe reguli clare și făcute publice, luînd în considerare unitățile administrative existente și factorii istorici, geografici și demografici. În special, delimitarea granițelor circumscripțiilor uninominale în zone unde sînt concentrate populații minoritare trebuie să asigure respectarea drepturilor minorităților naționale, iar granițele electorale nu ar trebui remaniate în scopul de a dilua sau de a exclude reprezentarea minorităților. Pe lîngă aceasta, după cum stabilește Codul Bunelor Practici, ”îndepărtarea maxim admisibilă de la criteriul de distribuire adoptat depinde de situație în parte, deși rareori ar trebui să depășească 10% și niciodată 15% cu excepția circumstanțelor cu adevărat excepționale”.

²⁶ CDL-AD(2002)023rev2, I.2.2.

²⁷ CDL-AD(2014)003.

45. Proiectul permite o deviere maximă de 15%, totuși este un procent prea înalt ca normă generală și ar putea aduce atingere principiului puterii egale de vot.

46. Recomandarea din avizul comun din 2014 de a realiza o revizuire periodică a fost respectată.²⁸ Articolul 74(7) din proiect prevede că hotarele circumscripțiilor uninominale pot fi revizuite cu cel puțin 180 zile înainte de alegerile ordinare. Hotarele circumscripțiilor sînt elemente fundamentale ale legii electorale iar retrasarea acestora poate avea consecințe politice semnificative. Pentru a promova stabilitatea elementelor fundamentale ale legii electorale, Codul Bunelor Practici recomandă ca asemenea părți ale legii electorale să nu fie deschise pentru modificare cu mai puțin de un an înainte de alegeri.²⁹ Avînd în vedere importanța hotarelor circumscripțiilor, termenul limită propus de cel puțin 180 de zile poate să nu fie suficient pentru a asigura niște proceduri imparțiale și cuprinzătoare de delimitare înainte de alegeri. Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO recomandă, prin urmare efectuarea delimitării circumscripțiilor cu cel puțin un an înainte de alegeri.

47. Dacă responsabilitatea pentru stabilirea circumscripțiilor rămîne în competența CEC-ului, după cum prevede proiectul, se recomandă ca legea să furnizeze criterii mai detaliate și ca preocupările enunțate mai sus să fie abordate prin prevederi și ajustări corespunzătoare. În mod alternativ, în conformitate cu Codul Bunelor Practici, ar putea să se ia în considerare și instituirea unui organism special independent care să se bucure de încrederea publică și care să traseze și revizuiască hotarele circumscripțiilor. Cît privește practica internațională, procesul de delimitare a circumscripțiilor ar putea implica un geograf, un sociolog, iar partidele și reprezentanții minorităților naționale ar trebui să fie reprezentate în mod echilibrat.³⁰ Indiferent de componența finală a organismului dat, se recomandă ca acesta să fie însărcinat în mod clar să asigure consultări largi și incluzive cu toate părțile interesate relevante. Ar trebui să mai subliniem că în Republica Moldova se desfășoară o reformă administrativă-teritorială. În procesul de delimitare a circumscripțiilor ar trebui, de asemenea, să se ia în calcul și consecințele fuziunii și reorganizării unităților teritoriale.

F. Reprezentarea minorităților naționale, Găgăuzia

48. Reprezentarea minorităților naționale este un subiect frecvent în avizele OSCE/BIDDO și ale Comisiei de la Veneția pe marginea sistemului electoral al Republicii Moldova.³¹ Aceste avize comune au scos în evidență importanța faptului de a ține cont de minoritățile naționale mari care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova. Avizul comun din 2014 enunță următoarele:

36. Alegerea sistemului electoral – reprezentare proporțională, sistem majoritar sau mixt – este ceea ce dictează includerea sau excluderea minorităților. Totuși, alegerea sistemului nu este irelevantă pentru participarea membrilor minorităților în procesul electoral. Deseori se consideră că ”șansele minorităților de a fi reprezentate în organele alese sînt cu atît mai mari cu cît este mai proporțional sistemul electoral, iar sistemele majoritare adesea sînt văzute ca nepotrivite.”³² Acest lucru este, totuși, relativ. Multe depind atît de situația juridică cît și de cea

²⁸ A se vedea CDL-AD(2014)003, par. 33.

²⁹ A se vedea Codul Bunelor Practici II 2. b.

³⁰ CDL-AD(2002)023rev2, I.2.2.vi.

³¹ A se vedea CDL-AD(2014)003, par. 35; CDL-AD(2010)014, par. 12 și CDL-AD(2007)040, par. 12.

³² J. Velaers, *Legea electorală și reprezentarea minorităților*, CDL-UD(2012)006, par. 9.

*practică dintr-un stat anume, totuși, delimitarea circumscripțiilor electorale ar trebui să faciliteze reprezentarea echitabilă a întregii populații și poate fi un instrument de asigurare a reprezentării minorităților.*³³

49. Delimitarea hotarelor poate fi de importanță critică pentru funcționarea sistemului în legătură cu reprezentarea minorităților naționale, limitînd sau ridicînd reprezentarea în consecință. Printre alte măsuri, este recomandabil ca circumscripțiile stabilite în zone unde sînt concentrate populații minoritare să nu fuzioneze cu alte unități teritoriale sau părți ale țării pentru a nu dilua reprezentarea minorităților.

50. În propunerea legislativă din 2013 de a introduce sistemul electoral mixt, în UTA Găgăuzia au fost create trei circumscripții, iar introducerea circumscripțiilor specifice Găgăuziei a fost salutăată.³⁴ Proiectul de lege actual, nu prevede, totuși, nicio circumscripție uninominală pentru Găgăuzia. Drept urmare, reprezentarea minorității găgăuze depinde de regulile generale de reprezentare în circumscripția națională sau în circumscripțiile uninominale potrivit criteriilor generale din Articolul 74 și este supusă deciziei CEC. Reprezentarea efectivă a minorității găgăuze ar fi, prin urmare, dependentă de delimitarea propriu-zisă a circumscripțiilor; este recomandabil să se creeze circumscripții adiacente care nu reunesc părți ale regiunii autonome găgăuze cu părți ale altor teritorii.

51. Pe lîngă aceasta, reprezentarea pe care o poate obține o minoritate națională de mărime importante într-o circumscripție uninominală poate fi mai mică decît într-un sistem proporțional, întrucît candidații majoritari ar putea cîștiga mai multe voturi decît este necesar pentru a obține mandate. Aceasta ar putea duce și la separarea minorităților naționale și la tensiuni între comunități.³⁵ Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO recomandă, prin urmare, ca nicio revizuire a legii electorale să nu aibă loc fără o examinare corespunzătoare a aspectului reprezentării minorităților.

G. Regiunea transnistreană

Teritoriul moldovenesc de pe malul stîng al Nistrului (regiunea transnistreană), care nu se află sub controlul guvernului, cauzează anumite provocări pentru legislația electorală. Potrivit proiectului din 2013 care propunea introducerea sistemului electoral mixt, în regiunea transnistreană trebuiau să se creeze trei circumscripții indiferent de populație. Avizul comun din 2014 recomanda în acest sens ca să se stabilească niște criterii clare pentru crearea circumscripțiilor și să se examineze în mod convenit problemele legate de punerea în practică, inclusiv în privința desfășurării campaniilor și utilizării fondurilor străine.

53. Această recomandare rămîne aplicabilă. Proiectul prevede stabilirea circumscripțiilor uninominale pentru regiunea transnistreană; totuși, nu conține suficiente criterii și detalii cu privire la proces. Articolul 74(2) pare să prevadă că dimensiunile acestor circumscripții ar trebui calculate pe baza numărului de alegători înregistrați în regiunea transnistreană și pe tot restul teritoriului la ultimele alegeri parlamentare. Întrucît participarea la alegeri este dintotdeauna mai mică în regiunea transnistreană decît pe restul teritoriului, acesta ar putea să nu fie cel mai bun criteriu.

³³ CDL-AD(2014)003, par. 36.

³⁴ A se vedea CDL-AD(2014)003, par. 35.

³⁵ Ghidul OSCE/BIDDO privind observarea și promovarea participării minorităților naționale în procesele electorale, p. 38.

Conform proiectului, criteriile exacte pentru constituirea circumscripțiilor vor fi stabilite printr-un regulament al CEC-ului. În continuare, la articolele 29² și 87 (5), este prevăzut ca secțiile de votare pentru alegătorii rezidenți în regiunea transnistreană să fie stabilite pe teritoriul Republicii Moldova aflat sub jurisdicția constituțională a autorităților centrale. În baza articolului 75(3), la Chișinău va fi instituit un Consiliu electoral pentru circumscripțiile din regiunea transnistreană. Se recomandă ca în Codul electoral să fie incluse prevederi mai specifice și mai detaliate cu privire la aranjamentele de vot pentru rezidenții din regiunea transnistreană, în legătură, printre altele, cu stabilirea secțiilor de votare, colectarea semnăturilor de susținere³⁶ și desfășurarea campaniei. Decizia cu privire la numărul circumscripțiilor alocate regiunii transnistrene conține elemente politice care pot fi reglementate direct prin lege.

H. Reprezentarea femeilor

54, Numărul de deputate în Parlamentul moldovean rămâne foarte mic. Proiectul propus nu conține măsuri menite să îmbunătățească reprezentarea femeilor și ar putea-o afecta negativ. După cum s-a menționat mai sus, ”în sistemele proporționale tind să fie alese oarecum mai multe femei decât în sistemul majoritar simplu și al pluralității sau în sistemele mixte.”³⁷ În special sistemele majoritare în circumscripții uninominale au niveluri joase de reprezentare a femeilor.

55. Proiectul menține prevederea Codului electoral actual, care cere ca fiecare gen să fie reprezentat de un minim de 40% din candidații de pe listele de candidați. ³⁸ Acesta mai prevede că modificarea listei de candidați se va efectua în concordanță cu Legea asigurării egalității de șanse între bărbați și femei.³⁹ Totuși, având în vedere că aceste măsuri se vor aplica doar unei jumătăți din mandatele parlamentare (alese în componenta proporțională), prevederile nu vor contribui la îmbunătățirea nivelului jos de reprezentare a femeilor ci dimpotrivă. Se recomandă ca acest aspect să fie studiat mai mult, incluzând măsuri adiționale temporare care ar încuraja partidele politice să înainteze o reprezentare echilibrată din punct de vedere al genului pe circumscripții sau ar impune condiția ca un număr reprezentativ de femei să fie plasate pe poziții cu șanse de câștig pe listele de candidați în componenta proporțională.⁴⁰

I. Votantii de peste hotare

³⁶ Articolul 80(6) din proiect prevede că semnăturile pentru susținerea candidaților din circumscripțiile stabilite pentru regiunea transnistreană pot proveni din orice circumscripție.

³⁷ A se vedea Ghidul OSCE/BIDDO privind monitorizarea participării femeilor în alegeri, p. 20.

³⁸ Articolul 41(21).

³⁹ Articolul 7(2)b al Legii cu privire la egalitatea de șanse dintre bărbați și femei prevede că partidele trebuie să contribuie la asigurarea drepturilor și oportunităților egale pentru femei și bărbați prin intermediul reprezentării fără discriminare pe criterii de sex a femeilor și bărbaților pe listele de candidați.

⁴⁰ Articolul 4.1 al Convenției de eliminare a tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor prevede că adoptarea “măsurilor speciale temporare menite să accelereze egalitatea de facto dintre bărbați și femei nu va fi considerată discriminare”. A se vedea și alineatul 3 al Deciziei Consiliului Ministerial OSCE 7/09, care solicită statelor participante să “încurajeze toți actorii politici să promoveze implicarea egală a femeilor și bărbaților în partidele politice, pentru a atinge o reprezentare de gen mai echilibrată în funcțiile publice alese la toate nivelurile de luare a deciziilor”.

56. Datorită unui număr mare de cetățeni care locuiesc în străinătate, votul de peste hotare este un aspect cheie în Republica Moldova.⁴¹

57. Articolul 74 (5) pare să răspundă unor critici din avizul comun din 2014 cu privire la proiectul din 2013, care prevedea că cetățenii cu reședința peste hotare vor alege trei deputați într-o circumscripție "uninomială" unică de peste hotare. Rămînea la discreția CEC-ului "să determine acoperirea demografică și geografică" a circumscripțiilor uninominale de peste hotare. Acest lucru pare să sugereze că delimitarea circumscripțiilor de peste hotare se va baza pe numărul alegătorilor înregistrați (a se vedea articolul 74(2)). Este un aspect problematic deoarece mulți moldoveni care locuiesc peste hotare sînt înregistrați în baza adreselor de acasă și vor fi numărați în circumscripțiile din Republica Moldova. Nu este, de asemenea, clar cum ar putea fi bazată delimitarea circumscripțiilor de peste hotare pe "principiul teritorial-demografic în una sau mai multe localități vecine". Pentru a garanta puterea de vot egală pentru alegătorii de peste hotare, se recomandă ca legea să fie mai detaliată și specifică în privința criteriilor de determinare a circumscripțiilor uninominale de peste hotare.

58. Pentru circumscripțiile uninominale de pe teritoriul Republicii Moldova, dreptul de vot se exercită în baza domiciliului persoanei, a se vedea articolul 87(4). Articolul 87 (6) al proiectului de lege prevede că orice cetățean moldovean care nu este înregistrat în prealabil poate vota în orice secție de vot de peste hotare. Dreptul de vot peste hotare este supus condițiilor din Regulamentul cu privire la votarea cetățenilor Republicii Moldova peste hotarele țării, pe care Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO nu au avut cum să-l evalueze.

59. Deși statele nu sînt obligate să organizeze votul de peste hotare,⁴² dacă acest vot este prevăzut, cetățenii de peste hotare nu ar trebui să fie supuși vreunei restricționări arbitrare sau nerezonabile a dreptului de vot.⁴³ Numărul și distribuția secțiilor de vot ar trebui, prin urmare, să nu aibă efecte discriminatorii. Lipsa transparenței privind criteriile de determinare a numărului și amplasării secțiilor de vot peste hotare a fost în trecut un motiv de îngrijorare pentru OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția.⁴⁴ Proiectul modifică Articolul 29¹ al Codului electoral, cerînd CEC-ului să "considere numărul cetățenilor care locuiesc peste hotarele Republicii Moldova, în baza informației oferite de autoritățile țării gazdă în care vor fi stabilite aceste secții". Această cerință este un pas salutar în direcția corectă. Se recomandă, totuși, ca în Codul Electoral să se conțină criterii clare și fixe pentru CEC privind modul în care să stabilească numărul de secții de vot de peste hotare, inclusiv folosirea statisticilor demografice. Pe lângă aceasta, pe durata vizitei experților, unii interlocutori și-au exprimat îngrijorarea că datele vor fi furnizate de țările gazdă și nu de instituțiile moldovenești relevante.

⁴¹ Potrivit Raportului APCE de observare a alegerilor parlamentare din 2014, par. 22, numărul de cetățeni moldoveni care locuiesc peste hotare este între 700,000 și 900,000 în timp ce s-au înregistrat în total 3.2 milioane de alegători; printre aceștia, aproape 160,000 s-au înregistrat peste hotare în 2016 (Raportul APCE privind observarea alegerilor prezidențiale din 2016, par. 17). Acest aspect a fost ridicat în mai multe rapoarte precedente ale OSCE/BIDDO cu privire la alegeri <http://www.osce.org/odihr/elections> in Moldova/moldova. A se vedea și raportul sumar cu privire la alegătorii care locuiesc *de facto* peste hotare, CDL-AD(2015)040, care se referă la situația din patru țări, inclusiv Republica Moldova.

⁴² A se vedea CEDO *Sitaropoulos și Giakomopoulos c. Greciei* [G.C.], 15 martie 2012, cererea nr. 42202/07, par. 75. A se vedea și CDL-AD(2002)023rev2 *Codul bunelor practici*, I.1.1. c.v

⁴³ A se vedea din jurisprudența CEDO cu privire la acțiunile arbitrare în legătură cu Articolul 3 Protocolul 1 la CEDO: *Hilbe c. Lichtenstein* (dec.), 7 septembrie 1999, cererea nr. 31981/96; *Doyle c. Regatului Unit* (dec.), 6 februarie 2007, cererea nr. 30157/06 și *Sitaropoulos și Giakomopoulos c. Greciei* [G.C.], 15 martie 2012, cererea nr. 42202/07 par. 69.

⁴⁴ A se vedea CDL-AD(2016)021, par. 18 și CDL-AD(2014)003, par. 41-43. A se vedea și Raportul Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO și Rapoartele APCE cu privire la alegerile parlamentare din 2014 și alegerile prezidențiale din 2016.

J. Revocarea (proiectul de lege nr. 60)

60. Deși proiectul de lege nr. 60 nu se mai află pe agendă și celelalte proiecte nu prevăd revocarea, problema a fost abordată în repetate rânduri în discuțiile recente pe marginea reformei electorale din Republica Moldova și, de aceea, merită să fie analizată. Articolul 94¹ din proiectul de lege nr. 60 propune ca alegătorii să poată revoca deputații prin referendum local în circumscripțiile lor. Pentru a convoca un asemenea Referendum, articolul 182 (4) solicită semnăturile a cel puțin 1/3 din cetățenii cu drept de vot în circumscripțiile sau unitățile teritorial-administrative relevante și o verificare ulterioară de către o instanță în conformitate cu articolul 186(3). Revocarea reușită a unui mandat necesită voturile a cel puțin jumătate din alegători din circumscripțiile corespunzătoare, dar nu mai puțin decât numărul de alegători care au votat la alegerea respectivului deputat (Articolul 198 (1)). Temeiurile pentru revocarea mandatului sînt enunțate la articolul 177(3): "Revocarea deputatului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității din circumscripție, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de deputat prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit." Proiectul de lege nr 60 ar fi stabilit în mod efectiv un sistem de revocare generală a reprezentanților care într-un anumit context politic, poate funcționa ca un mandat imperativ. Acest fapt trebuie văzut ca procedură politică nu juridică. Implicarea instanțelor în asemenea proceduri le-ar expune riscului de a fi politizate.

61. Mandatul imperativ este interzis de Articolul 68(2) din Constituția Republicii Moldova. Curtea Constituțională a clarificat faptul că mandatele parlamentare sînt irevocabile și se exercită în interesul întregii națiuni.⁴⁵ Pe lângă aceasta, procedura de revocare nu este în conformitate cu standardele internaționale și a constituit un motiv de îngrijorare pentru OSCE/BIDDO și Consiliul Europei.⁴⁶ Este, de aceea, salutar ca nicio astfel de prevedere să nu fie inclusă în proiect, indicînd că o asemenea inițiativă nu va fi continuată.

62. Nota explicativă la proiectul de lege menționează articolul 69 (2) din Constituție ca bază pentru revocarea mandatelor. Conform acestei prevederi, calitatea de deputat încetează "...în caz de ridicare a mandatului...". Nota explicativă face trimitere în continuare la o hotărîre a Curții Constituționale privind interpretarea Articolului 69.

63. Totuși, deși ține de competența Curții Constituționale să se pronunțe pe marginea constituționalității proiectului propus, interpretarea Articolului 69 nu pare să fie în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale.

64. În hotărîrea sa privind sesizarea nr. 8(b) 2012 la alineatul 34 et seq., Curtea Constituțională susține că mandatul parlamentar în Republica Moldova este, din perspectiva legii și teoriei constituționale moldovenești, unul reprezentativ în numele întregului popor.

34. În viziunea Curții, mandatul de parlamentar exprimă relația parlamentarului cu întregul popor, în serviciul căruia este, nu numai cu alegătorii care l-au votat, deși aceștia beneficiază de

⁴⁵ A se vedea Hotărîrea privind interpretarea articolului 68 alineatele (1), (2) și articolul 69 alineatul (2) din Constituție, sesizarea nr. 8b/2012, 19 iunie 2012, par. 53, 57, 67 și 68.

⁴⁶ Alineatul 7.9 din Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990 solicită ca autoritățile alese "să aibă permisiunea să rămînă în funcție pînă le expiră mandatul sau se încheie în alt mod reglementat de lege în conformitate cu procedurile democratice parlamentare și constituționale". A se vedea și Rezoluția APCE 1303 (2002), Funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova, par. 8, și Raportul cu privire la Mandatul Imperativ și Practicile Similare (CDL-AD(2009)027), par. 39.

prezența parlamentarului în virtutea obligației sale de a ține legătura cu alegătorii. Astfel, sintagma “a fi în serviciul poporului” de la articolul 68 alin. (1) din Constituție înseamnă că, din momentul alegerii și pînă la încetarea mandatului, fiecare deputat devine reprezentantul poporului în integralitatea sa și are drept misiune să servească interesului comun, cel al poporului, și nu doar partidului din care provine. În exercitarea mandatului, parlamentarul se supune numai Constituției, legilor și trebuie să adopte atitudini care, potrivit conștiinței sale, servesc binelui public.

65. În continuare la alineatele 43 și 44 :

43. Astfel, deoarece nu sînt reprezentanții unei fracțiuni a populației, parlamentarii nu pot fi apărătorii unor interese particulare, ei sînt absolut liberi în exercitarea mandatului lor și nu au obligația de a îndeplini angajamentele pe care și le-ar fi putut asuma înaintea alegerii sau eventualele instrucțiuni din partea alegătorilor formulate pe parcursul mandatului. Aleșii nu au obligația legală să-și susțină partidul sau deciziile grupului lor în cadrul Parlamentului. Mai mult, în cazul în care deputatul, prin comportamentul său, provoacă daune acestuia, partidul sau grupul din care face parte poate să-l excludă, însă această excludere nu antrenează pierderea mandatului parlamentar. Aceasta, în mod evident, nu împiedică deputatul ca, odată ales, să își onoreze angajamentele și să se conformeze disciplinei de vot a grupului parlamentar din care face parte.

44. Pe cale de consecință, Curtea reține că, în logica reprezentării libere, mandatul parlamentarului este irevocabil: alegătorii nu pot să-l facă să înceteze prematur și practica demisiilor în alb este interzisă. Alegătorii nu pot, prin urmare, să-și exprime nemulțumirea față de modul în care un ales și-a îndeplinit misiunea decît prin refuzul acordării voturilor lor atunci cînd acesta solicită realegerea.

66. Hotărîrea Curții Constituționale se referă anume la articolul 69, în cazurile în care deputații își neglijează sau nu sînt capabili să își îndeplinească obligațiile ca atare. Temeiurile pentru revocarea unui mandat enumerate la articolul 177(3) din proiectul propus depășesc domeniul situațiilor de neglijență sau neîndeplinire a obligațiilor parlamentare. Această prevedere permite în mod explicit revocarea mandatului pentru nerespectarea intereselor comunității din circumscripție, fapt care presupune puterea generală de revocare a reprezentantului de către cetățeni în cadrul circumscripției. Această percepție este în continuare întărită de faptul că spre deosebire de temeiurile pentru încetarea mandatului de la Articolul 69 din Constituție, enunțate și în hotărîrea de mai sus a Curții Constituționale, revocarea mandatului, în conformitate cu Articolul 177(3) din proiectul propus nu este hotărîtă de Parlament ci de cetățenii din circumscripția reprezentantului prin referendum.

67. Încercările de a înlătura caracterul irevocabil al mandatului deputaților moldoveni au constituit și anterior un motiv de îngrijorare pentru OSCE/BIDD0 și Consiliul Europei.⁴⁷ Mandatul imperativ și revocarea reprezentanților nu sînt cunoscute în democrațiile europene moderne: după cum subliniază Comisia de la Veneția, ”principalul principiu constituțional care interzice mandatul

⁴⁷ A se vedea Rezoluția APCE nr. 1303 (2002), Funcționarea instituțiilor democratice din Republica Moldova, par. 8.

imperativ sau orice altă modalitate de privare politică a reprezentanților de mandatul lor trebuie să prevaleze ca o piatră de colț a constituționalismului democratic european”.⁴⁸

K. Campaniile electorale

Proiectul prevede modificarea Articolului 64¹ din Codul electoral, în conformitate cu care, compania națională de audiovizual și cele private nu vor mai fi obligate să ofere timp liber de emisie și să organizeze dezbateri pentru candidați în alegerile majoritare. Candidații majoritari rămân fără vreun mijloc de acces la timp de emisie sau dezbateri. Alegerile parlamentare sînt de larg interes național și au consecințe importante asupra conducerii statului. Accesul liber și echitabil la mass-media pentru toți concurenții este fundamentul alegerilor democratice. Dezbaterile în mass-media regională nu permit discutarea suficientă a tuturor opiniilor partidelor politice (ale căror reprezentanți pot candida în circumscripții mici) în același mod ca și în cazul dezbaterilor din mass-media națională și al accesului liber la publicitate. Se recomandă prin urmare revizuirea amendamentelor propuse la Articolul 64¹.⁴⁹

L. Alte aspecte

Modificarea listei candidaților

69. Proiectul prevede posibilitatea de a înlocui candidații atît în circumscripția națională cît și în cele uninominale într-un termen de pînă la șapte zile pînă la alegeri (Articolele 82-83). Deși, principiul mandatului liber nu le interzice de fapt partidelor politice să modifice lista candidaților, asemenea modificări tîrzii limitează drepturile candidaților în alegeri – persoana nu are posibilitatea de a se înregistra pe alte liste de candidați sau în calitate de candidat independent - și ridică întrebarea democrației interne din partid. Posibilitatea unei înlocuiri tîrzii facilitează controlul centralizat asupra candidaților, inclusiv a celor din circumscripțiile uninominale, care pot, în practică, să fie dependenți de liderii partidului. Pe lîngă aceasta, modificarea tîrzie a listelor de partid ar putea încurca alegătorii sau să îi lase neinformați în legătură cu cine se află pe listă, afectîndu-le astfel alegerea.⁵⁰ Se recomandă ajustarea termenului pentru retragerea candidaților pentru a evita înlocuirile tîrziu în proces.

Desemnarea candidaților

70. Proiectul propune să se adauge o literă e¹ la Articolul 44(1) conform căreia lista documentelor care trebuie depuse în legătură cu candidatul ar trebui să includă ”cazierul de integritate al candidatului emis în conformitate cu legea”. Conceptul de ”integritate” abordat de această prevedere și sursa cazierului sînt neclare și pot fi o metodă de excludere a candidaților pe criterii arbitrare. Ca atare, această prevedere trebuie clarificată cu o definiție mai precisă a conceptului.

71. Proiectul stabilește crearea grupurilor de inițiativă pentru susținerea candidaților în alegerile majoritare (Articolul 81) și conține reglementări detaliate cu privire la procesul instituirii acestora. Aceste cerințe privitoare la reglementarea și limitarea numărului de membri ai grupurilor de

⁴⁸ A se vedea Raportul cu privire la Mandatul Imperativ și Practicile Similare (CDL-AD(2009)027), par. 39.

⁴⁹ OSCE/BIDDO a recomandat anterior ca obligațiile impuse companiilor de audiovizual private cu acoperire națională, în temeiul formulării largi a Articolului 64¹(4), să fie revizuite pentru a le garanta companiilor date independența editorială. A se vedea Raportul Final OSCE/BIDDO cu privire la alegerile parlamentare din 2014, p. 15. Observația din avizul comun dat trebuie înțeleasă ca aplicabilă în mod special în legătură cu obligațiile companiilor publice de audiovizual.

⁵⁰ A se vedea Raportul final OSCE/BIDDO privind 2010 alegerile parlamentare anticipate, p. 10.

inițiativă și colectarea diverselor pachete de documente sînt excesive întrucît candidatul trebuie să adune suficientă susținere publică înainte de a fi înregistrat oricum. Reglementarea extinsă a acestui aspect pare a fi nejustificată.

72. Articolul 76 din proiect nu obligă candidații din scrutinul parlamentar să aibă reședință permanentă în Republica Moldova, spre deosebire de actualul Cod electoral. Schimbarea duce la o aplicare mai largă a principiului sufragiului universal, ținînd cont de nivelul înalt al migrației interne și externe din Republica Moldova.

Votul repetat

73. În conformitate cu Articolul 95³ din proiectul de lege, votul repetat are loc în cazul în care Curtea Constituțională declară alegerile nule. În unele cazuri alegerile pot fi declarate nule nu doar din cauza abaterilor din ziua alegerilor, dar și dinainte, cum ar fi din cauza abuzului de resurse, a tratamentului inegal în mass-media din timpul campaniei, a abaterilor la înregistrarea candidaților. Votul repetat este organizat la scurt timp după anularea alegerilor și cu aceiași candidați. Prin urmare, ar putea să nu fie suficientă abordarea neajunsurilor identificate. Se recomandă ca în lege să se abordeze acest aspect.

Rolurile CEC-ului, Consiliilor Electorale de Circumscripție și ale instanțelor de judecată

74. Proiectul prevede transferul unui număr de responsabilități legate de cursa majoritară de la CEC la Consiliile Electorale de Circumscripție, inclusiv în legătură cu înregistrarea candidaților, alocarea mandatelor și controlul declarațiilor privind cheltuielile de campanie. Consiliile electorale de circumscripție vor corespunde oricum "ca de obicei" unităților teritorial-administrative de nivelul doi din Republica Moldova și, prin urmare, nu circumscripțiilor (articolul 27(1)). Discrepanța dintre consiliile electorale de circumscripție și circumscripții ar putea fi destul de problematică, dacă mai multe Consilii ar lua o hotărîre cu privire la candidații din aceeași circumscripție. Mai mult ca atît, este recomandabil ca deciziile cheie să fie luate de CEC, întrucît este de obicei mai bine dotat cu personal calificat și poate asigura punerea în practică uniformă. Acest lucru este deosebit de important pentru controlul cheltuielilor candidatului pe parcursul campaniei, întrucît principiul egalității trebuie asigurat la nivel național, iar pentru a efectua un control eficient sînt necesare cunoștințe specializate și resurse.

75. Probleme similare ar putea apărea și în legătură cu procedura judiciară privind plîngerile și contestările și, de asemenea, încetarea mandatului deputatului. Proiectul prevede acordarea de competențe curților regionale de primă instanță în locul Curții de Apel Chișinău, iar jurisdicția acestor instanțe se aplică teritoriilor care nu vor corespunde circumscripțiilor electorale.

Secțiile de votare

76. Conform Codului electoral actual (Articolul 187), secțiile de votare sînt stabilite pentru maxim 3000 de alegători. Acest număr este deja prea mare pentru a asigura un proces de vot ușor și pentru a evita cozile. Proiectul ridică numărul de alegători pe secție de votare la 5000, conducînd la riscuri și mai mari de provocări pentru gestionarea alegerilor precum și la prelungirea procedurilor de numărare a voturilor. Se recomandă reducerea numărului maxim de alegători pe secție de votare ci nu creșterea acestuia.

Completări pe lista alegătorilor în ziua alegerilor

77. Articolul 53 (2) stabilește că listele electorale suplimentare vor include, în special, cetățenii care locuiesc pe teritoriul circumscripției și care nu sînt incluși în listele electorale, precum și alegătorii care au venit la secția de votare cu un certificat de drept de vot. Așa cum este stabilit în Codul Bunelor Practici⁵¹, înregistrarea alegătorilor nu trebuie să aibă loc la secția de votare în ziua alegerilor. O astfel de restricție este importantă pentru a evita votul multiplu posibil și este recomandabil pentru alegători să își verifice datele în registrul alegătorului înainte de ziua alegerilor. După cum s-a menționat în avizul comun precedent, ”situațiile în care alegătorii sînt adăugați pe listele electorale suplimentare ar trebui să fie reduse în vederea evitării potențialelor îndoieli cu privire la integritatea listelor electorale și la posibilitățile de votare multiplă.”⁵²

Validarea mandatelor candidaților pentru calitatea de supleant

78. Articolul II al proiectului prevede că mandatele vacante sînt atribuite supleanților de către Curtea Constituțională în baza unei propuneri din partea CEC. Procedura propusă este foarte îndelungată, durînd pînă la 10 zile la CEC și 30 de zile la Curtea Constituțională pentru hotărîre. Procedurile privind căile de atac referitoare la alocarea locurilor trebuie să fie tratate în timp util, datorită importanței unei structuri adecvate a Parlamentului într-un sistem democratic. O abordare similară trebuie să fie aplicată la ocuparea mandatelor vacante. Este recomandată reconsiderarea prevederii și oferirea unui termen limită de la 3 la 5 zile.⁵³

⁵¹ CDL-AD(2002)023rev2, I.1.2.iv; pentru Republica Moldova, a se vedea CDL-AD(2010)014, alineatul 32.

⁵² CDL-AD(2010)014, alineatul 32.

⁵³ Cf. CDL-AD(2002)023rev2, II.3.3.g.