



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului asupra proiectului de lege
pentru modificarea Codului electoral nr. 1381/1997**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul asupra proiectului de lege pentru modificarea Codului electoral nr. 1381/1997.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

AVIZ
asupra proiectului de lege pentru modificarea
Codului electoral nr. 1381/1997

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Codului electoral nr. 1381/1997, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 229 din 9 iunie 2022) de către Adunarea Populară a Găgăuziei, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit notei informative, proiectul propune modificarea sistemului electoral pentru alegerea deputaților în Parlament în scopul asigurării reprezentării găgăuzilor în organul legislativ suprem și participării minorității respective la actul guvernării.

Inițiativa legislativă are drept scop modificarea unor dispoziții din Codul electoral nr. 1381/1997, astfel ca alegerile pentru Parlamentul Republicii Moldova pe teritoriul UTA Găgăuzia să aibă loc pe circumscripții uninominale în care să se aleagă câte un deputat în fiecare circumscripție, în total 5 deputați. Așadar, potrivit conceptului proiectului, alegerile deputaților în Parlament urmează a fi efectuate în baza sistemului mixt (proporțional și majoritar), într-o singură circumscripție electorală națională și în 5 circumscripții uninominale constituite pe teritoriul Găgăuziei. În acest context, în circumscripția națională ar urma a fi aleși 96 de deputați, iar în circumscripțiile uninominale ar urma a fi aleși 5 deputați – câte unul de la fiecare circumscripție.

Potrivit susținerilor autorilor cuprinse în nota informativă, inițiativa este justificată de faptul că „sistemul electoral proporțional, aflat în vigoare, se bazează pe o singură circumscripție electorală la nivel național și nu ar garanta reprezentarea politică a UTA Găgăuzia, lăsând astfel reprezentarea poporului găgăuz în Parlament exclusiv la discreția partidelor politice”.

Articolul 60 alin. (1) din Constituție stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, a cărui funcție principală, potrivit art. 66 din Constituție, constă în capacitatea acestuia de a elabora și adopta legi.

Potrivit art. 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, Parlamentul are competența exclusivă să reglementeze prin lege organică sistemul electoral. Constituantul a lăsat în seama legiuitorului ordinar libertatea de a stabili regulile de organizare și de desfășurare a procesului electoral, cu respectarea condițiilor impuse de Constituție.

După cum s-a stabilit în Hotărârea nr. 15/1998 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărârii Parlamentului nr. 150-III din 18 februarie 1998, Curtea Constituțională a subliniat că:

„[...]procedurile electorale, așa cum demonstrează practica internațională și cea națională, sînt reglementate, de regulă, nu în textele constituțiilor, ci pe cale legislativă.[...]Parlamentul este în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat. Rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat, majoritar, proporțional sau mixt[...]. 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.

[...]statul aplică legal un anumit tip de scrutin pornind de la nivelul dezvoltării sistemului politic al societății, de la problemele pe care și le propune pentru soluționare și de la alte circumstanțe. Aceasta este o chestiune de oportunitate politică”.

La rândul său, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – *CtEDO*) a statuat, în mod constant, că statele contractante beneficiază de o largă marjă de apreciere atunci când trebuie să stabilească modul de scrutin prin intermediul căruia va fi asigurată libera exprimare a poporului cu privire la alegerea corpului legislativ. În această privință, articolul 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție se limitează la prescrierea alegerilor „libere” care să se desfășoare „la intervale rezonabile”, „cu vot secret” și „în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului” (cauza *Yumak și Sadak c. Turciei* [MC], hotărârea din 8 iulie 2008, §110; cauza *Sitaropoulos și Giakoumopoulos c. Greciei* [MC], hotărârea din 15 martie 2012, § 65).

De asemenea, CtEDO a menționat că regulile în acest domeniu variază în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărui stat. În scopul aplicării articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, orice lege electorală întotdeauna trebuie apreciată în contextul evoluției politice a țării, astfel încât elementele inacceptabile în cadrul unui sistem să poată fi justificate în cadrul altui sistem, cel puțin atâta timp cât sistemul adoptat îndeplinește condițiile care asigură „libera exprimare a opiniei poporului privind alegerea organului legislativ” (cauza *Yumak și Sadak c. Turciei* [MC], hotărârea din 8 iulie 2008, §111).

Astfel, în lumina competenței exclusive a legislativului de a reglementa sistemul electoral exercitate în corespundere cu art. 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, Parlamentul este în măsură să decidă în privința adoptării sau modificării sistemului electoral, precum și asupra opțiunii de organizare a alegerilor, în condițiile normelor constituționale și ținând cont de standardele democratice.

Prin urmare, în ceea ce privește stabilirea sistemului de scrutin folosit și alte probleme care privesc desfășurarea campaniei electorale, acestea reprezintă, în esență, opțiuni politice și de oportunitate.

Art. 2 alin. (1) din Constituție statuează că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Legea Supremă. Una dintre formele principale de exercitare de către popor a suveranității naționale este, potrivit art. 38 din Constituție, participarea la alegeri.

Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sunt garantate de prevederile constituționale. Art. 16 din Legea Supremă a statului consfințește principiul egalității tuturor cetățenilor, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților naționale, în față legii și a autorităților publice. Statul garantează persoanelor aparținând minorităților naționale atât dreptul la egalitate, cât și la protecție egală în fața legii.

Dreptul de reprezentanță și de participare la actul de guvernare a minorităților naționale este reglementat de Legea nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. Potrivit art. 23 din legea anterior menționată, reprezentanța persoanelor aparținând minorităților naționale în Parlament și în consiliile locale este obținută în urma alegerilor, conform legislației în vigoare.

Adoptarea unor reguli speciale pentru minoritățile naționale nu ar fi în dezacord cu standardele și practicile internaționale în materie electorală, dar oferirea soluțiilor doar pentru o singură minoritate nu ar fi echitabilă față de alte minorități naționale. Argumentul invocat de Adunarea Populară a Găgăuziei, precum că Codul electoral nu garantează alegerea în Parlament a reprezentanților Găgăuziei (Gagauz-Yeri) este nejustificat, deoarece reprezentanții minorităților naționale, inclusiv ai celei găgăuze, au posibilitate de a candida la alegerile parlamentare atât pe listele partidelor politice, cât și în calitate de candidați independenți. Astfel, în organul legislativ de toate legislaturile, ales într-o singură circumscripție electorală națională, și-au exercitat activitatea și reprezentanții minorităților naționale, inclusiv ai găgăuzilor.

Alegerea unui sistem electoral reprezintă o decizie importantă pentru orice democrație și nu ar trebui să fie adoptată ca un compromis politic de către grupurile politice, ci printr-un consens larg obținut într-un proces de consultații publice. Această decizie ar trebui să constituie rezultatul unui proces transparent, cu implicarea partidelor parlamentare și extraparlamentare, precum și a reprezentanților societății civile. Obținerea consensului privind alegerea unui sistem electoral contribuie la acceptarea, legitimitatea și stabilitatea sistemului de guvernare (a se vedea Avizul comun al Comisiei de la Veneția și OSCE CDLAD(2017)012 din 15, 16-17 iunie 2017 privind sistemul electoral pentru alegerile parlamentare din Republica Moldova, § 36).

Într-o bogată jurisprudență, CtEDO a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia,

instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe (cauze precum *Sunday Times c. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 1979, *Rekvenyi c. Ungariei*, 1999, *Rotaru c. României*, 2000, *Damman c. Elveției*, 2005).

Comisia de la Veneția în *Codul bunelor practici în materie electorală: Linii directoare și raport explicativ, adoptate în cadrul celei de-a 52 sesiuni (18-19 octombrie 2002)* subliniază că principiile fundamentale ale sistemului electoral european pot fi garantate numai dacă sunt respectate câteva condiții-cadru. Una dintre aceste condiții prevede că legea electorală trebuie să se bucure de o anumită stabilitate, pentru a nu face obiectul unei manipulari partizane (§ 58). Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului (§ 63).

Subliniem că nota informativă aferentă proiectului nu conține compartimentele necesare, pornind de la prevederile art. 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr. 1 la legea prenotată. Totodată, de menționat că aceasta nu conține o informație detaliată în privința noilor reglementări propuse, precum și nu conține argumentarea noilor prevederi din punct de vedere economico-financiar. Prin urmare, în lipsa informațiilor privind cheltuielile financiare necesare implementării proiectului și a sursei reale de acoperire financiară pentru implementarea prevederilor acestuia, precum și având în vedere implicațiile pe care le va genera adoptarea proiectului de lege asupra bugetului de stat, devin incidente prevederile art. 131 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Suplimentar, remarcăm faptul că prin Hotărârea nr. 550 din 14 iunie 2022 cu privire la înaintarea propunerilor de modificare a Codului electoral și a legislației conexe, Comisia Electorală Centrală a aprobat propunerile de modificare a Codului electoral și a legislației conexe. Sub acest aspect, relevăm că propunerile înaintate conform inițiativei legislative nu se încadrează în noul concept de reformare substanțială a legislației electorale, elaborat de Comisia Electorală Centrală. Astfel, atragem atenția că potrivit conceptului, una dintre soluțiile legislative formulate de Comisia sus-numită vizează micșorarea pragului de accesare a candidaților independenți în Parlamentul Republicii Moldova (până la 1%). Micșorarea pragului va oferi posibilități sporite inclusiv pentru minoritățile etnice de a fi efectiv reprezentate în Parlament. Astfel, micșorarea pragului, propusă de Comisia nominalizată, reprezintă de fapt o alternativă complementară în vederea atingerii scopului formulat prin proiectul

de lege al Adunării Populare a Găgăuziei, adică reprezentarea minorităților etnice.

De menționat faptul că prin Legea nr. 113/2019 pentru modificarea unor acte legislative, a fost amendat Codul electoral nr. 1381/1997, ale cărei prevederi au reintrodus sistemul electoral proporțional, ca urmare a abrogării regulilor de desfășurare a alegerilor parlamentare în baza sistemului de vot mixt (proporțional și majoritar). Drept urmare, proiectul de lege privind modificarea Codului electoral nr. 1381/1997, nu poate fi susținut conceptual.