



ION TĂBĂRȚĂ

# Deficiențe în aplicarea modului de scrutin mixt în Republica Moldova: Cazul Transnistriei

Iulie 2017





**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.*

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**ADRESA DE CONTACT:**

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

---

*Această publicație este realizată de IDIS „Viitorul” cu suportul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation. Opiniile aparțin autorilor și nu reflectă punctul de vedere al finanțatorului.*

**B | S | T** The Black Sea Trust  
for Regional Cooperation

**A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND**



# Cuprins

1. Retrospectiva sistemului electoral al Republicii Moldova .....	7
Scrutinul majoritar (1990 – 1994) .....	7
Scrutinul reprezentării proporționale (1994 – prezent) .....	8
Scrutinul mixt (proiect de lege adoptat în prima lectură) .....	11
2. Aplicarea scrutinului mixt în regiunea transnistreană: analiza de impact a proiectului .....	13
Geometria circumscripțiilor electorale .....	13
Arhitectura electorală .....	16
Candidații .....	17
Campania electorală .....	17
Votarea .....	18
3. Concluzii și recomandări .....	19



# 1. Retrospectiva sistemului electoral al Republicii Moldova

Noua formațiune statală – Republica Moldova – a fost înființată, în mod oficial, la 27 august 1991, odată cu adoptarea Declarației de independență. Acest moment istoric este considerat drept punct de pornire a construcției statale prin instituirea principalelor mecanisme și instituții democratice ale societății pentru realizarea transformărilor necesare edificării unui stat democratic și de drept. Totuși, statul Republica Moldova nu a fost o simplă regiune desprinsă din colosul sovietic, ci este succesor al Republicii Sovietice Socialiste Moldova care, fiind subiect federal în cadrul URSS, dispunea de o suveranitate limitată.

Deși Constituția noului stat independent a fost adoptată la 29 iulie 1994, nu putem admite ipoteza că în acest spațiu geografic nu a existat o continuitate constituțională. Din contra, până la 1994, valorile cuprinse în actuala Constituție a Republicii Moldova au fost cunoscute, enunțate și, în scurte perioade de timp, au avut o anumită funcționare. La momentul proclamării independenței sale, poporul Republicii Moldova era guvernat în temeiul Constituției RSSM adoptată la 15 aprilie 1978. În conformitate cu prevederile acestei legi fundamentale, Sovietul Suprem al RSSM era organ reprezentativ suprem al poporului.

## ***Scrutinul majoritar (1990 – 1994)***

În anul 1988 Sovietul Suprem al URSS adopta Legea cu privire la alegerea deputaților poporului ai Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste<sup>1</sup>. Acest act normativ de importanță unională a pregătit terenul juridic pentru desfășurarea alegerilor în Sovietul Suprem al URSS. Pe cale de consecință a acționat Sovietul Suprem al RSSM adoptând Legea Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești cu privire la alegerile deputaților poporului ai RSS Moldovenești<sup>2</sup>. Acest act normativ a stabilit cadrul juridic în vederea desfășurării viitoarelor alegeri (stabilite pentru 25 februarie 1990) în Sovietul Suprem al RSSM. Respectiva lege instituia 380 de circumscripții electorale uninominale (art.15). În consecință, numărul de aleși ai poporului urma să constituie la fel – 380. Potrivit art.31 al legii, “dreptul de a propune candidați îl au colectivele de muncă (cel puțin 100 persoane), organele raionale, orașenești și mișcările obștești.

Așadar, alegerile din 1990 au fost organizate în 380 de circumscripții uninominale, pe baza votului majoritar. Era considerat ales candidatul care a întrunit majoritatea absolută a alegătorilor care au participat la scrutin. Dacă nici unul din candidați nu întrunea majoritatea de voturi, se organiza al doilea tur de scrutin cu primii doi clasați candidați.

<sup>1</sup> Legea URSS cu privire la alegerea deputaților poporului ai Uniunii RSS. // Veștile Sovietului Suprem al URSS, 1988, nr.49, art.729.

<sup>2</sup> Legea RSS Moldovenești “Cu privire la alegerile de deputați ai poporului ai RSSM”. // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSSM, 1989, nr.11, art.270.

Numărul candidaților într-o circumscripție oscila între 2 și 20 de persoane. Deși alegerile din 1990 sunt considerate drept primele alegeri democratice, pe baza pluralismului politic, în realitate acestea au avut loc între candidații Partidului Comunist al Moldovei și candidații desemnați de organizațiile obștești<sup>3</sup>. Fiind unicul partid politic instituționalizat, Partidul Comunist al Moldovei avea în continuare dreptul exclusiv de a înainta candidați politici. Candidații de alternativă proveneau din mediul organizațiilor obștești ori din colectivele de muncă. Lupta electorală, așadar, se purta și în continuare între comuniști și oameni “fără de partid”. În pofida lipsei unui pluralism politic veritabil, alegerile au constituit, totuși, o primă competiție electorală reală.

Circumscripțiile electorale se constituiau după criteriile geografice și demografice. Astfel, o circumscripție electorală cuprindea circa 11-12 mii locuitori dintr-o localitate sau din mai multe localități învecinate.

În urma scrutinului, în Sovietul Suprem al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești de legislatura a XII-a de atunci, din varii motive nu au fost aleși toți cei 380 de deputați, câteva mandate rămânând vacante.

Repartizarea geografică a mandatelor de deputat aleși în urma scrutinului din 1990 este arătată în tabelul 1.

În urma unei crize parlamentare, la 12 octombrie 1993 Parlamentul de legislatura a XII-a s-a autodizolvat, nu înainte însă de a fixa data unui scrutin parlamentar anticipat – 27 februarie 1994. De asemenea, a fost adoptată o nouă lege electorală, care prevedea un nou tip de scrutin - proporțional, fiind micșorându-se, totodată, numărul de deputați până la 104 persoane. Ulterior, conform art.60, alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, numărul de mandate în Parlament a fost redus până la 101.

### ***Scrutinul reprezentării proporționale (1994 – prezent)***

La 14 octombrie 1993 Parlamentul adoptă Legea nr. 1609 privind alegerea Parlamentului<sup>4</sup> care prevedea un mod conceptual nou de organizare a alegerilor deputaților. Modul de scrutin majoritar a fost substituit cu cel proporțional.

Noul Parlament urma să fie compus din 101 deputați plus președintele și doi vicepreședinți care formau prezidiul Parlamentului, în total 104.

Potrivit art. 6 al noii legi, deputații urmau să fie aleși în cadrul circumscripțiilor plurinominale, pe bază de scrutin de liste din partea partidelor, organizațiilor social-politice, blocurilor electorale, în care s-au asociat acestea, și de candidaturi independente potrivit principiului reprezentării proporționale. Norma de reprezentare era de 1 deputat la 28 000 de alegători, iar pentru accesarea în Parlament a partidelor politice sau blocurilor electorale era stabilit un prag de 4 % din numărul voturilor valabil exprimate pe întreaga țară.

<sup>3</sup> Sub paravanul ”mișcărilor obștești” luau ființă și intraseră în viața politică primele formațiuni social-politice, cum ar fi Frontul Popular din Moldova sau Mișcarea “Unitate-Edinstvo”. Legea privind partidele politice care institua cadrul juridic pentru sistemul pluripartidist fusese adoptată abia la 17 septembrie 1991.

<sup>4</sup> Publicat : 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 010



Conform art. 21 al legii, circumscripțiile electorale urmau să corespundă unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, iar potrivit art. 22 numărul de mandate ce urmau a fi disputate în fiecare din acestea trebuia determinat prin împărțirea numărului de alegători din fiecare circumscripție la norma de reprezentare (28 mii), la care se adăuga un mandat dacă restul depășea jumătatea normei de reprezentare.

Parlamentul Republicii Moldova avea în agenda sa adoptarea unei noi legi privind organizarea administrativ-teritorială, care presupunea substituirea *raioanelor* sovietice cu *judete*, totodată micșorându-se numărul acestora. Însă, deoarece în rezultatul conflictului armat de pe Nistru din cursul anului 1992 Chișinăul oficial pierduse controlul asupra regiunii transnistrene, și anume, asupra raioanelor Camenca, Râbnița, Dubăsari, Grigoriopol, Slobozia, precum și a municipiilor Bender și Tiraspol, această reorganizare teritorială a fost amânată pentru mult timp.

În aceste condiții, noua lege urma să fie aplicată doar în teritoriul controlat de autoritățile constituționale ale Republicii Moldova, iar tabloul repartizării mandatelor în circumscripțiile electorale trebuia să arate după cum este arătat în tabelul 1.

**Tabel 1.** Repartizarea mandatelor de deputat, 1990-1994

Nr. Crt.	Circumscripția	Mandate, 1990 <sup>5</sup>	Populație <sup>6</sup>	Număr alegători <sup>7</sup>	Mandate, 1994	Mandate potențial neatribuite
1	Chișinău	67	790600	648292	23	
2	Bălți	12	144000	118080	4	
3	<i>Bender</i>	12	144000	118080	0	4
4	<i>Tiraspol</i>	18	216000	177120	0	6
5	Anenii-Noi	6	72000	59040	2	
6	Basarabasca	4	48000	39360	1	
7	Briceni	8	96000	78720	3	
8	Cahul	6	72000	59040	2	
9	<i>Camenca</i>	6	72000	59040	0	2
10	Cantemir	5	60000	49200	2	
11	Căinari	4	48000	39360	1	
12	Călărași	7	84000	68880	2	
13	Căușeni	6	72000	59040	2	
14	Ceadâr-Lunga	6	72000	59040	2	
15	Cimișlia	5	60000	49200	2	
16	Comrat	7	84000	68880	2	
17	Hâncești	9	108000	88560	3	
18	Criuleni	6	72000	59040	2	
19	Dondușeni	5	60000	49200	2	
20	Drochia	8	96000	78720	3	
21	<i>Dubăsari</i>	7	84000	68880	0	2

<sup>5</sup> [https://ro.wikipedia.org/wiki/Alegeri\\_parlamentare\\_%C3%AEn\\_Republica\\_Sovietic%C4%83\\_Socialist%C4%83\\_Moldoveneasc%C4%83,\\_1990](https://ro.wikipedia.org/wiki/Alegeri_parlamentare_%C3%AEn_Republica_Sovietic%C4%83_Socialist%C4%83_Moldoveneasc%C4%83,_1990)

<sup>6</sup> Numărul populației este prezentat cu aproximație

<sup>7</sup> Numărul alegătorilor este calculat cu aproximație

<i>Nr. Crt.</i>	<i>Circumscripția</i>	<i>Mandate, 1990</i> <sup>5</sup>	<i>Populație</i> <sup>6</sup>	<i>Număr alegători</i> <sup>7</sup>	<i>Mandate, 1994</i>	<i>Mandate potențial neatribuite</i>
22	Edineț	8	96000	78720	3	
23	Fălești	8	96000	78720	3	
24	Florești	7	84000	68880	2	
25	Glodeni	5	60000	49200	2	
26	<i>Grigoriopol</i>	5	60000	49200	0	2
27	Ialoveni	7	84000	68880	2	
28	Sângerei	8	96000	78720	3	
29	Leova	4	48000	39360	1	
30	Nisporeni	7	84000	68880	2	
31	Ocnîța	7	84000	68880	2	
32	Orhei	11	132000	108240	4	
33	Rezina	5	60000	49200	2	
34	<i>Râbnița</i>	8	96000	78720	0	3
35	Râșcani	8	96000	78720	3	
36	<i>Slobozia</i>	11	132000	108240	0	4
37	Soroca	9	108000	88560	3	
38	Strășeni	8	96000	78720	3	
39	Ștefan Vodă	7	84000	68880	2	
40	Șoldănești	4	48000	39360	1	
41	Taraclia	4	48000	39360	1	
42	Telenești	6	72000	59040	2	
43	Ungheni	10	120000	98400	4	
44	Vulcănești	3	36000	29520	1	
	TOTAL	374	4488000	3680160	<b>104</b>	23

Astfel, cele 104 mandate de deputat urmau a fi disputate doar în 36 de raioane și 2 municipii ale țării, iar pentru a fi reprezentate și circumscripțiile din regiunea transnistreană, numărul de locuri în Parlament ar fi trebuit suplinit cu încă 23, cifra totală a membrilor Parlamentului urmând să ajungă astfel la 127.

În fața parlamentarilor moldoveni din prima legislatură democratică era pusă o serioasă dilemă: pe de o parte trebuiau organizate alegerile după principiul proporționalității, pe de altă parte acest lucru nu trebuia să provoace nereprezentarea în noul parlament a cetățenilor din regiunea transnistreană. O altă problemă ce urma a fi soluționată consta în neadmiterea măririi numărului de mandate de deputat și nici perpetuarea vacanței unui număr semnificativ de mandate ce ar reveni, în speță, reprezentanților regiunii transnistrene.

De aceea, la scurt timp de la adoptarea noii legi electorale, în scopul soluționării acestor probleme, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 1613 din 19 octombrie 1993 pentru modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului<sup>8</sup>. Această hotărâre prevedea, în particular, constituirea *unei singure circumscripții electorale* la nivel național, în locul celor 38 de circumscripții electorale raionale/municipale din dreapta Nistrului plus cele 7 circumscripții ipotetice din stânga lui.

<sup>8</sup> Publicat : 30.10.1993 în Monitorul Oficial Nr. 010

Principalul argument în favoarea instituirii unei singure circumscripții electorale la nivel național era că în acest fel reprezentarea cetățenilor moldoveni de pretutindeni, inclusiv din regiunea transnistreană, se prezuma, iar legitimitatea mandatelor celor aleși era astfel soluționată. Așadar, nu mai conta proveniența geografică candidaților, deopotrivă cu cea a alegătorilor, întrucât calculele privind rate de participare la alegeri, voturile obținute de fiecare dintre concurenții electorali, mandatele obținute etc., se făceau la scara întregii țări. În final, se prezuma că în Parlament sunt reprezentate toate segmentele sociale ale poporului Republicii Moldova.

Toate scrutinele parlamentare ulterioare au fost desfășurate reieșindu-se din această optică. Este de menționat doar că noul Parlament ales în urma scrutinului din 25 februarie 1994 a adoptat noua Constituție a țării, la 29 iulie 1994, care a statornicit numărul deputaților în Parlament – 101.

La 21 noiembrie 1997 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Codul electoral care a îmbinat în sine toată legislația electorală. Acest act legislativ a păstrat același principiu al reprezentării proporționale în toate scrutinele pentru organe colegiale. Repartizarea mandatelor de deputat sau de consilier local de orice nivel se efectua după metoda d'Hondt<sup>9</sup>. Începând cu anul 2010, această metodă a fost substituită cu cea a lui Hamilton<sup>10</sup> la atribuirea mandatelor de deputat.

### ***Scrutinul mixt (proiect de lege adoptat în prima lectură)***

La 19 aprilie 2017, un grup de deputați a depus în Parlament un proiect de lege pentru modificarea Codului electoral, înregistrat cu nr. 123. Acest proiect prevede un șir de modificări la Codul electoral în vigoare, cele mai substanțiale modificări vizând modul de alegere a deputaților, respectiv, modul de atribuire a mandatelor de deputat. Proiectul nr. 123 a fost votat în prima lectură la 5 mai 2017 și trimis spre avizare Comisei de la Veneția<sup>11</sup>.

Potrivit inițiativei legislative, cei 101 deputați urmează a fi aleși în cadrul a două scrutine simultane: jumătate de deputați (50 la număr) se aleg în cadrul unei singure circumscripții constituite la nivel național, în baza listelor de candidați ai partidelor politice sau blocurilor electorale, conform principiului reprezentării proporționale, iar cealaltă jumătate de deputați (51 la număr) se vor alege în cadrul circumscripțiilor uninominale constituite la nivel administrativ-teritorial, conform principiului majorității relative (a simplei pluralități de voturi).

Autorii inițiativei cred că alegerea mixtă a deputaților, prin îmbinarea celor două principii (proporțional pe liste de partid și uninominal pluralitar), va avea un impact benefic asupra componenței viitoarelor legislative. Astfel, deputații aleși pe baza listelor de partid în circumscripția națională vor agrega doctrinele și interesele principalelor partide politice, în timp ce deputații aleși

<sup>9</sup> Atribuirea mandatelor de deputat partidelor sau blocurilor electorale se efectuează prin împărțirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare partid sau bloc electoral la 1, 2, 3, 4... ș. a. m. d. până la cifra ce corespunde numărului de mandate stabilit pentru circumscripția electorală. Această metodă presupune împărțirea **proporțională** a restului de mandate neatribuite: cel mai mare partid capătă cele mai multe mandate neatribuite.

<sup>10</sup> Numărul de voturi valabil exprimate obținut de fiecare partid sau bloc electoral care a trecut pragul de reprezentare stabilit se împarte la coeficientul electoral, obținându-se astfel numărul de mandate de deputat ce revin fiecărui concurent electoral. Numerele după fracție mai mari de 5 se rotunjesc în partea crescândă, iar cele de 5 și mai mici se rotunjesc în partea descrescândă. Numărul mandatelor de deputat rămase nedistribuite se repartizează succesiv, câte unul fiecărui partid, fiecărui bloc electoral, începând cu concurentul electoral care a obținut cel mai mare număr de mandate, în ordine descrescândă. Această metodă presupune împărțirea **egală** a restului de mandate neatribuite.

<sup>11</sup> Comisia europeană pentru democrație prin drept a Consiliului Europei

în cadrul circumscripțiilor uninominale vor avea sarcina de a agrega interesele comunităților locale din care provin aceștia.

Conform proiectului, circumscripțiile uninominale se constituie după principiul teritorial-demografic în una sau mai multe localități vecine, având la bază un număr aproximativ egal de cetățeni cu drept de vot care domiciliază în acestea, cu o deviere de cel mult 15 %. Drept bază de calcul servesc datele din listele electorale de la ultimele alegeri naționale.

Proiectul mai prevede înființarea circumscripțiilor electorale uninominale pentru cetățenii care sunt stabiliți peste hotarele țării, precum și pentru cetățenii domiciliați în localitățile din stânga Nistrului.

## 2. Aplicarea scrutinului mixt în regiunea transnistreană: analiza de impact a proiectului

### *Geometria circumscripțiilor electorale*

Drept criteriu de calcul pentru geometria circumscripțiilor uninominale va servi, conform proiectului, numărul de alegători înscriși în listele electorale de la ultimele alegeri naționale. Drept date de referință le vom folosi pe cele din turul doi al alegerilor prezidențiale din anul trecut. Proiectul prevede că circumscripția uninominală se formează din localitățile unei singure unități administrativ-teritoriale de nivelul doi sau, în scopul organizării optime, a câtorva unități. Totodată, potrivit documentului, Comisia Electorală Centrală (CEC) va determina *numărul, acoperirea demografică și geografică* a circumscripțiilor uninominale pentru localitățile din stânga Nistrului, precum și a celor din străinătate (diasporă). CEC este delegat prin lege să dezvolte aceste prevederi într-un regulament al său.

Pornind de la aceste repere, vom calcula numărul de circumscripții uninominale ce urmează a fi create în limitele unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi, în regiunea transnistreană și, respectiv, în străinătate. Vom ține cont, totodată, că potrivit proiectului se admite o marjă de abatere de +/- 15 % la stabilirea geometriei circumscripțiilor. Datele obținute sunt prezentate în tabelul 2.

**Tabel 2.** *Repartizarea geografică și demografică a circumscripțiilor uninominale*

<i>Nr. Crt.</i>	<i>Unitatea administrativ-teritorială de nivelul II</i>	<i>Număr alegători înregistrați</i> <sup>12</sup>	<i>Număr circumscripții</i>	<i>Devierea +/-15 %</i>	<i>Valoarea devierii +15%</i>	<i>Marja număr circumscripții +15%</i>	<i>Valoarea devierii -15 %</i>	<i>Marja număr circumscripții -15%</i>
1	Chișinău	624736	<b>10,05</b>	93710	718446	11,56	531026	8,54
2	Bălți	104586	<b>1,68</b>	15688	120274	1,93	88898	1,43
3	Anenii noi	69669	<b>1,12</b>	10450	80119	1,29	59219	0,95
4	Basarabeasca	23748	<b>0,38</b>	3562	27310	0,44	20186	0,32
5	Briceni	61258	<b>0,99</b>	9189	70447	1,13	52069	0,84
6	Cahul	98391	<b>1,58</b>	14759	113150	1,82	83632	1,35
7	Cantemir	49661	<b>0,80</b>	7449	57110	0,92	42212	0,68
8	Călărași	62123	<b>1,00</b>	9318	71441	1,15	52805	0,85
9	Căușeni	72463	<b>1,17</b>	10869	83332	1,34	61594	0,99
10	Cimișlia	50447	<b>0,81</b>	7567	58014	0,93	42880	0,69

<sup>12</sup> <http://cec.md/r/procese-verbale/prezidentiale-t2-2016/>

Nr. Crt.	Unitatea administrativ-teritorială de nivelul II	Număr alegători înregistrați <sup>12</sup>	Număr circumscripții	Devierea +/-15 %	Valoarea devierii +15%	Marja număr circumscripții +15%	Valoarea devierii -15 %	Marja număr circumscripții -15%
11	Criuleni	59181	<b>0,95</b>	8877	68058	1,09	50304	0,81
12	Dondușeni	34406	<b>0,55</b>	5161	39567	0,64	29245	0,47
13	Drochia	70620	<b>1,14</b>	10593	81213	1,31	60027	0,97
14	Dubăsari	28325	<b>0,46</b>	4249	32574	0,52	24076	0,39
15	Edineț	64563	<b>1,04</b>	9684	74247	1,19	54879	0,88
16	Fălești	71578	<b>1,15</b>	10737	82315	1,32	60841	0,98
17	Florești	71591	<b>1,15</b>	10739	82330	1,32	60852	0,98
18	Glodeni	47521	<b>0,76</b>	7128	54649	0,88	40393	0,65
19	Hîncești	99361	<b>1,60</b>	14904	114265	1,84	84457	1,36
20	Ialoveni	83500	<b>1,34</b>	12525	96025	1,54	70975	1,14
21	Leova	43323	<b>0,70</b>	6498	49821	0,80	36825	0,59
22	Nisporeni	53320	<b>0,86</b>	7998	61318	0,99	45322	0,73
23	Ocnîța	41125	<b>0,66</b>	6169	47294	0,76	34956	0,56
24	Orhei	99864	<b>1,61</b>	14980	114844	1,85	84884	1,37
25	Rezina	42083	<b>0,68</b>	6312	48395	0,78	35771	0,58
26	Rîșcani	53846	<b>0,87</b>	8077	61923	1,00	45769	0,74
27	Sîngerei	70639	<b>1,14</b>	10596	81235	1,31	60043	0,97
28	Soroca	78155	<b>1,26</b>	11723	89878	1,45	66432	1,07
29	Strășeni	76898	<b>1,24</b>	11535	88433	1,42	65363	1,05
30	Șoldănești	33259	<b>0,53</b>	4989	38248	0,62	28270	0,45
31	Ștefan vodă	56978	<b>0,92</b>	8547	65525	1,05	48431	0,78
32	Taraclia	35077	<b>0,56</b>	5262	40339	0,65	29815	0,48
33	Telenești	55723	<b>0,90</b>	8358	64081	1,03	47365	0,76
34	Ungheni	90662	<b>1,46</b>	13599	104261	1,68	77063	1,24
35	UTA Găgăuzia	131377	<b>2,11</b>	19707	151084	2,43	111670	1,80
36	<b>Transnistria</b>	<b>221842</b>	<b>3,57</b>	<b>33276</b>	<b>255118</b>	<b>4,10</b>	<b>188566</b>	<b>3,03</b>
37	Diaspora	138723	<b>2,23</b>	20808	159531	2,57	117915	1,90
	TOTAL	3170622	<b>51,00</b>	475592		58,65		43,35

Din datele prezentate în tabel, se observă că foarte puține unități administrativ-teritoriale de nivelul doi respectă condițiile legii pentru a cuprinde în limitele lor una sau mai multe circumscripții uninominale, fără a fi nevoie de „împrumut” de alegători din alte unități învecinate pentru a completa „partea rămasă”.

În aceeași situație este inclusiv regiunea transnistreană. Electoratul Transnistriei trebuie „completat” cu încă circa 30 mii de persoane cu drept de vot pentru se putea constitui 4 circumscripții uninominale depline. Acești alegători-lipsă pot fi compensați doar din contul raioanelor limitrofe regiunii transnistrene. Raioanele cu excedent de alegători sunt Anenii Noi, Căușeni, Florești, Orhei și Soroca. Problema este, însă, că ele trebuie să compenseze raioanele învecinate. Așa de exemplu, raioanele Florești și Orhei se învecinează cu raioanele Telenești, Rezina și Șoldănești, toate acestea

având un deficit de alegători pentru a forma în limitele lot teritoriale câte o circumscripție. De aceea, cel mai probabil, localitățile învecinate din cele 2 raioane vor intra în componența circumscripțiilor celorlalte 3 raioane.

O altă problemă, în opinia noastră – mai importantă, este că arondarea alegătorilor din localitățile raioanelor din dreapta Nistrului la circumscripțiile electorale destinate localităților din stânga lui, este în măsură să provoace o nemulțumire în masă a acestora și să ducă chiar și la conflicte sociale. Pentru a exclude aceste riscuri, Transnistria, cel mai probabil, va obține cele 4 circumscripții și fără „măsuri compensatorii”, mai ales că, potrivit normei legale din proiect, CEC este investit cu dreptul de a lua decizii în acest sens.

Totodată, trebuie să ținem cont că aceste compensări urmează a fi făcute în așa manieră încât să se păstreze un echilibru de ansamblu. Din datele tabelului 2 se poate observa că valoarea totală a măsurilor compensatorii constituie 475592 de alegători, care poate duce fie la sporirea numărului de mandate atribuite până la 58, fie la diminuarea acestora până la 43. Prin urmare, orice operațiune aritmetică legată de geometria circumscripțiilor va trebui compensată în mod corespunzător pentru a se păstra echilibrul întregii arhitecturi.

Comparând datele celor două tabele, putem observa că regiunii transnistrene i-ar fi putut fi atribuite mai multe circumscripții. Astfel, dacă țara ar fi fost integră, în condițiile legii din 1993, regiunii îi reveneau 23 de mandate din potențialul celor 127 de mandate, ceea ce înseamnă 18% din numărul total. Aplicând acest raport la condițiile de azi, localităților din stânga Nistrului i-ar fi revenit 9 mandate disputate în 9 circumscripții uninominale.

Numărul redus de mandate se datorează, evident, faptului că din toți locuitorii regiunii doar 301918<sup>13</sup> au adoptat cetățenia Republicii Moldova, ceea ce reprezintă doar jumătate din numărul potențial.

Totodată, trebuie de remarcat că alegătorii domiciliați în localitățile din regiunea transnistreană nu sunt înscrși în listele electorale de bază. Această categorie de alegători participă la alegerile naționale din țară fiind trecuți în listele suplimentare la cele 25-30 secții de votare speciale deschise în unele localități din dreapta Nistrului.

Prin urmare, criteriul de calcul prevăzut în proiectul de lege nr. 123 – și anume, numărul de alegători înscrși în listele electorale de la ultimele alegeri naționale – va fi greu de aplicat pentru regiunea transnistreană. Or, în primul rând, la ultimele alegeri, ca și la alte scrutine de altfel, se atestă o participare foarte pasivă a alegătorilor din Transnistria. În cadrul scrutinului prezidențial din 2016, la primul tur au participat 6964 alegători la primul tur de scrutin și 16728 de persoane în cel de-al doilea tur. Aceste persoane au fost înscrise în listele electorale suplimentare și, *stricto sensu*, numărul lor ar trebui să stea la baza formării circumscripțiilor uninominale. Însă, aceasta ar însemna că localităților din stânga Nistrului le-ar reveni aproximativ 0,25 de circumscripții uninominale. Este evident că acest număr de alegători este insuficient pentru a crea o măcar o circumscripție, chiar dacă am aplica coeficientul de corecție de +15%.

<sup>13</sup> <http://www.registru.md/date-statistice/in-profil-administrativ-teritorial>



De aceea, observăm că, cel puțin în cazul Transnistriei, numărul alegătorilor *înscrși în listele electorale* la ultimul scrutin național nu poate servi drept criteriu de calcul folosit pentru determinarea întinderii demografice și geografice a circumscripției electorale. În situația dată, este mai relevant numărul alegătorilor înregistrați în Registrul de Stat al Alegătorilor, conform locului de domiciliu.

### ***Arhitectura electorală***

Organizarea unui scrutin mixt presupune o altă arhitectură a organelor electorale. Astfel, circumscripția electorală națională va rămâne în continuare să fie administrată de către CEC, în timp ce cele 51 de circumscripții uninominale vor fi administrate de către consiliile electorale de circumscripție corespunzătoare.

După cum se poate desprinde din datele tabelului 2, în foarte puține cazuri circumscripțiile uninominale se vor plia pe unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi. În majoritatea cazurilor hotarele circumscripțiilor uninominale create nu vor corespunde celor ale raioanelor și municipiilor. Mai multe circumscripții vor cuprinde localități rurale sau urbane care fac parte din diferite raioane învecinate.

În legătură cu acest aspect va apărea problema determinării competenței teritoriale ale unor instituții sau autorități publice antrenate în procesul de organizare a alegerilor, de exemplu a instanțelor judecătorești în procedura de soluționare a litigiilor electorale.

Proiectul prevede că fiecare circumscripție uninominală va fi administrată de câte un consiliu electoral respectiv. Consiliile electorale de circumscripție vor avea competență materială extinsă în ceea ce privește gestionarea întregului proces electoral: înregistrarea candidaților, constituirea secțiilor de votare și a birourilor electorale corespunzătoare, asigurarea logistică a acestora, controlul finanțării campaniilor electorale ale candidaților, totalizarea rezultatelor alegerilor s.a. În acest sens, ele capătă puteri sporite asemenea CEC-ului, iar întreg procesul electoral devine descentralizat. CEC rămâne în continuare direct responsabilă doar de gestionarea circumscripției naționale în care se dispută celelalte 50 de mandate pe baza votului proporțional.

Logica legii este ca cele 51 de circumscripții să fie administrate de, respectiv, 51 de consilii electorale. Proiectul prevede însă două excepții: cele 2 circumscripții (conform calculelor arătate în tab.2) pentru alegătorii din diasporă și cele 4 circumscripții pentru alegătorii din Transnistria vor fi administrate de două consilii corespunzătoare, ambele având sediul în capitală. Prin urmare, cele 51 de circumscripții vor fi gestionate de 47 de consilii electorale – câte unul pentru 45 de circumscripții, unul pentru 2 circumscripții și unul pentru 4 circumscripții.

În mod excepțional, consiliul electoral pentru circumscripțiile din Transnistria nu va avea competența de a constitui secțiile de votare. Aceasta va rămâne în competența CEC. Proiectul nu oferă vreo viziune clară asupra criteriilor exacte care vor sta la baza constituirii secțiilor de votare speciale pentru alegătorii din regiunea din stânga Nistrului. De aceea, CEC va avea o sarcină dificilă de a identifica cele mai potrivite locații pentru acestea. Este rațional să presupunem că secțiile de votare respective vor fi constituite în localitățile limitrofe regiunii transnistrene, de-a lungul cursului râului Nistru, într-un număr suficient pentru a repartiza uniform sarcina de deservire a celor peste 220 mii potențiali alegători. Aceasta înseamnă că și întinderea geografică a celor 4 circumscripții constituite pentru localitățile din stânga Nistrului va trebui să fie uniformă pentru a grupa localitățile celor



5 raioane și 2 municipii din această regiune. Lungimea frontierei administrative dintre regiunea transnistreană și restul Republicii Moldova constituie 411 km. Având în vedere că sediul consiliului electoral va fi la Chișinău, distanțele parcurse atât în direcția nord cât și în cea de sud, vor fi aproximativ egale, ajungând până la 200 km. Astfel de distanțe vor afecta oarecum asigurarea logistică eficientă a secțiilor de votare special constituite pentru circumscripțiile respective. De aceea, presupunem că va fi rațional ca anumite măsuri organizatorice să fie exercitate în comun cu consiliile electorale ale circumscripțiilor riverane.

În afară de faptul că toți potențialii candidați în cele 4 circumscripții vor trebui să se prezinte cu actele la Chișinău, eventualele litigii electorale se vor soluționa la fel în Chișinău, deoarece atât sediul consiliului electoral va fi în capitală, cât și instanța de judecată competentă va fi Judecătoria mun. Chișinău. Amândouă instituții vor fi puse în dificultate în procesul de soluționarea a litigiilor electorale în ceea ce privește administrarea probelor, de exemplu.

### ***Candidații***

Conform proiectului, toți candidații, indiferent de cine îi desemnează (partidele politice ori în mod individual) vor fi obligați să prezinte liste de subscripție a cetățenilor cu drept de vot care susțin nominalizarea candidaturilor respective. Orice candidat va trebui să prezinte liste cu cel puțin 600 de semnături dar nu mai mult 1000. Susținătorii, în același timp, trebuie să provină din circumscripția dată. Semnăturile colectate trebuie să fie unice, în sensul în care un alegător poate susține un singur candidat, susținerea ulterioară a oricărui alt candidat fiind nulă.

Pentru circumscripțiile transnistrene, însă, lipsește restricția privind domicilierea obligatorie a susținătorilor în cadrul circumscripției în care se înaintează candidatura. Art. 80 alin. (6) din proiect stabilește că pentru circumscripțiile transnistrene semnăturile de susținere pot proveni de la oricare circumscripție. Această prevedere lasă mult spațiu pentru manipulări.

Unicele condiții de eligibilitate pentru candidați rămân a fi *cetățenia* Republicii Moldova și *vârsta de 18 ani* împliniți. La fel ca în legile electorale anterioare, inclusiv cea din perioada sovietică, în proiectul de lege lipsește condiția domicilierei candidatului în circumscripția unde își înaintează candidatura. Este rezonabil să presupunem că în mai multe circumscripții candidații, în special cei ai partidelor politice, vor fi desantați pentru a concura în scrutin. Această constatare este cu atât mai mult valabilă pentru circumscripțiile din Transnistria.

Analizând componența nominală a Parlamentului ales în 1990, se poate observa că fenomenul candidaților-desant a fost prezent și atunci. Acest lucru ne face să credem în justetea constatării făcute. Deci, candidații în mod sigur vor fi preponderent din rândul persoanelor care locuiesc în dreapta Nistrului, în special în Chișinău, iar în cel mai bun caz aceste persoane vor fi originare din regiunea transnistreană care însă s-au stabilit definitiv în capitală.

Întru-un asemenea scenariu, legătura dintre alegătorii din regiune și deputații lor astfel aleși, scop declarat de proiectul de lege analizat, va fi de o calitate îndoielnică.

### ***Campania electorală***

Proiectul de lege prevede că timpii de antenă la radiodifuzorii naționali se vor acorda numai concurenților electorali din circumscripția națională, adică partidelor politice și blocurilor electorale.

La fel, dezbaterile electorale se vor organiza numai cu participarea partidelor politice și blocurilor electorale care concurează în circumscripția națională. Candidații din circumscripțiile uninominale vor fi privați de aceste facilități.

În timp ce în circumscripțiile uninominale create în celelalte regiuni ale țării, candidații vor avea totuși acces la mass-media locală, inclusiv la radiodifuzorii locali, alegătorii din circumscripțiile transnistrene vor rămâne în vacuum informațional. În aceste condiții, candidații din circumscripțiile create pentru regiunea transnistreană nu vor beneficia de un instrument indispensabil de campanie cum este mass-media electronică. Ei vor trebui să recurgă la întâlniri colective sau individuale cu alegătorii lor care locuiesc în localitățile ce se află sub controlul autorităților separatiste, misiune practic imposibilă, știindu-se cu câtă aversiune tratează ele evenimentele electorale din țara noastră.

### ***Votarea***

Potrivit proiectului, alegătorii din Transnistria își vor putea exercita votul în oricare secție de votare specială deschisă în raioanele riverane de pe malul drept al Nistrului. Acest lucru înseamnă că ei vor vota la fel ca în scrutinele de până acum – în baza listelor electorale suplimentare. În condițiile în care secțiile de votare speciale vor fi comune pentru cele 4 circumscripții uninominale transnistrene, integritatea procesului electoral va fi serios afectată. Astfel, fiecare secție de votare trebuie să fie pregătită să facă față unui flux mare de alegători, de vreme ce nu sunt compilate listele electorale și nu se cunoaște numărul estimativ de alegători ce vor fi disponibili de a participa la scrutin. Asta înseamnă că fiecare secție trebuie să fie dotată cu un număr record de buletine de vot pentru a răspunde unei astfel de provocări. Pe de altă parte, în cele 4 circumscripții vor fi tipărite 4 buletine de vot diferite. Prin urmare, fiecare secție de votare trebuie aprovizionată cu câte 4 tiraje de buletine de vot.

Să exemplificăm. O secție de votare are o capacitate normală de absorbție de circa 3000 de alegători. Practica recentă a arătat că în unele cazuri această capacitate poate fi mărită până la 4000. În această situație, în condițiile proiectului de lege, secția de votare trebuie să dispună de  $4000 \times 4 = 16000$  buletine de vot. Având în vedere că întreaga regiune are circa 222 mii alegători, vor trebui deschise minimum între 55 și 75 de secții de votare.

Problemele se vor accentua după finalizarea votării, când birourile electorale ale secțiilor de votare vor purcede la numărarea voturilor și stabilirea rezultatelor. Mai concret, dacă biroul electoral respectiv va elibera alegătorilor buletine de vot pentru toate cele 4 circumscripții, el va trebui să asigure numărătoarea voturilor pentru toate cele 4 mandate de deputat și, în consecință va avea de întocmit 4 procese-verbale distincte privind totalizarea rezultatelor votării și 4 rapoarte de activitate. În final, așadar, procesul de totalizare a rezultatelor în toate cele 4 circumscripții efectuat de către consiliul electoral al acestora va fi unul foarte anevoios.

### 3. Concluzii și recomandări

Din analiza de impact a proiectului prezentată mai sus se poate concluziona că aplicarea modului de scrutin mixt, așa cum este el conceput în proiectul prezentat în dezbaterile Parlamentului, va fi defectuoasă cel puțin din perspectiva implementării lui în regiunea transnistreană. Schimbările aduse principalelor elemente constitutive ale sistemului electoral prin această inițiativă sunt de natură să inducă multiple deficiențe în procesul de aplicare a noilor măsuri legislative. Aceste deficiențe vor provoca în cele din urmă o breșă întregului sistem electoral.

Viziunea autorilor în ceea ce privește modul de organizare a circumscripțiilor pentru localitățile din Transnistria este lacunară. Abordarea simplistă din proiect nu ia în considerare principiile care stau la baza sistemului electoral al Republicii Moldova și face abstracție de imperative precum integritatea procesului electoral, unicitatea organelor electorale și a ierarhiei acestora, egalitatea puterii electorale.

Pentru a-i oferi o coerență materiei legislative create, precum și o predictibilitate în aplicarea acesteia, autorii ar trebui să renunțe la modul de abordare actual a problemei și să reconceptualizeze proiectul.

Astfel, pentru a se asigura o armonie a noului mod de scrutin parlamentar, ideal ar fi reînnoțirea la modul mixt și promovarea unui nou concept – votul proporțional, în cadrul unor circumscripții plurinomiale care să corepundă hotarelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar numărul mandatelor disputate stabilindu-se în dependență de numărul alegătorilor înregistrați în aceste unități, în baza datelor Registrului de Stat al Alegătorilor. Acest concept ar putea avea două modalități alternative de realizare:

- 1) în baza listelor închise (modelul anului 1993);
- 2) în baza votului preferențial (modelul de scrutin folosit în Estonia, Finlanda, Letonia ș.a.).

Trebuie să recunoaștem că și în acest caz, aplicarea unui astfel de mod de scrutin în regiunea Transnistreană ar putea fi dificilă, deoarece ar presupune, de asemenea, organizarea circumscripției transnistrene „în exil”.

Un alt concept menit să soluționeze problemele de sistem arătate mai sus, ar putea fi păstrarea circumscripțiilor uninominale în întreaga țară, conform principiilor stabilite, iar în cazul Transnistriei – renunțarea la constituirea unor circumscripții aparte, prin încorporarea lor în circumscripțiile limitrofe de pe malul drept al Nistrului. Această încorporare ar trebui, totodată, să asigure o repartizare în așa fel încât arondarea alegătorilor transnistreni în aceste circumscripții să fie **uniformă**, pe de o parte, iar pe de altă parte – în rezultatul acestor arondări corpul electoral al circumscripțiilor astfel rezultate să fie compus în proporții **egale** din alegătorii localităților din dreapta Nistrului, deopotrivă cu cei din localitățile din stânga Nistrului.

