

2017

Asociația Comunitatea  
”WatchDog.MD”

Valeriu PAȘA

**[ *GERRYMANDERING 2.0:  
CUM AU FOST TRASATE  
CIRCUMSCRIPTIILE  
UNINOMINALE ÎN  
REPUBLICA MOLDOVA?* ]**

Studiul examinează legislația și procesul care vizează delimitarea circumscripțiilor uninominale în Republica Moldova. Concluzia autorului este că în procesul de modificare a legislației nu s-a ținut cont de majoritatea recomandărilor Comisiei de la Veneția iar delimitarea circumscripțiilor a fost netransparentă, cu încălcarea recomandărilor Comisiei de la Veneția și a legislației naționale. Rezultatul formării circumscripțiilor defavorizează alegătorii din diasporă și favorizează partidele care au promovat modificarea sistemului electoral, ceea ce contravine bunelor practici internaționale.

## Cuprins

INTRODUCERE.....	2
I. PREVEDERILE CODULUI ELECTORAL PRIN PRISMA RECOMANDĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA.....	3
Criteriile de constituire a circumscripțiilor electorale prin prisma bunelor practici și a opiniei Comisiei de la Veneția.....	4
Procesul de trasare a circumscripțiilor. Comisia pentru delimitarea circumscripțiilor.....	5
II. REGULAMENTUL, COMPONENTA ȘI ACTIVITATEA COMISIEI NAȚIONALE PENTRU CONSTITUIREA CIRCUMSCRIPȚIILOR UNINOMINALE PERMANENTE PRIN PRISMA RECOMANDĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A CODULUI ELECTORAL AL REPUBLICII MOLDOVA.....	8
Procesul de aprobare a regulamentului și componenței Comisiei.....	8
Componența Comisiei Naționale pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente.....	10
Regulamentul comisiei pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente prin prisma recomandărilor CoV și a prevederilor Codului Electoral.....	13
Activitatea Comisiei pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente.....	14
III. CIRCUMSCRIPȚIILE DELIMITATE PRIN PRISMA RECOMANDĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA, A PREVEDERILOR CODULUI ELECTORAL ȘI A INTERESELOR POLITICE.....	17
Circumscripțiile uninominale prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția și a Codului Electoral.....	17
IV. <i>GERRYMANDERING</i> CU ORICE PREȚ. FORMAREA CIRCUMSCRIPȚIILOR PRIN PRISMA INTERESELOR POLITICE.....	23
Procedeeul 1: malapportionment.....	23
Procedeeul 2: Gerrymandering clasic.....	25
CONCLUZII – KNOW-HOW MOLDOVENESC ÎN MATERIE DE GERRYMANDERING.....	26

## Introducere.

Prezentul studiu va analiza procesul de implementare a reformei sistemului electoral în Republica Moldova la capitolul delimitarea circumscripțiilor electorale uninominale. Vor fi analizate prevederile legislației naționale și actelor subordonate legii, dar și realizarea practică a delimitării circumscripțiilor uninominale. Aspectele numite vor fi examinate din perspectiva respectării bunelor practici internaționale și recomandărilor înaintate de Comisia de la Veneția (CoV). Va fi evaluată respectarea prevederilor Codului Electoral și expunerea față de interesele actorilor politici în procesul de formare a circumscripțiilor.

Metodologia cercetării este analiza comparată. Sursele cercetării au fost colectate din date publice.

La data de 20 iulie 2017, majoritatea parlamentară formată din deputații PD, PSRM și Grupul Parlamentar PPEM a aprobat în lectură finală modificarea sistemului electoral pentru alegerile parlamentare. Votul a avut loc în ciuda protestelor societății civile, opoziției și avizului negativ al Comisiei de la Veneția. Legea privind modificarea Codului Electoral suferă de numeroase deficiențe, formulări vagi, scopul acesteia a fost desemnat clar ca fiind favorizarea partidului de guvernare și a PSRM<sup>1</sup>.

Exponenții guvernării au afirmat că au respectat avizul Comisiei de la Veneția și au ținut cont de ”practic 95%” dintre acestea<sup>2</sup>. Pe de altă parte, numeroși observatori interni, politicieni din țară și de peste hotare și reprezentanții partenerilor de dezvoltare au afirmat că Parlamentul nu a ținut cont în suficientă măsură de opinia experților Comisiei de la Veneția. Pe lângă nerespectarea principalei clauze despre inoportunitatea modificării sistemului electoral în unul mixt, se discută și în ce măsură au fost respectate alte recomandări. Mai mult, evaluarea gradului de respectare a avizului menționat în procesul de implementare a reformei electorale este una dintre condițiile politice care pot influența relația dintre Guvernului Republicii Moldova și Uniunea Europeană<sup>3</sup>.

În studiul dat vom examina în ce măsură este respectată opinia Comisiei de la Veneția în procesul de implementare a noului sistem electoral. Ne vom concentra anume pe procesul și rezultatele delimitării circumscripțiilor electorale, deoarece este unica acțiune care a urmat deocamdată votării legii.

---

<sup>1</sup> [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI\\_Moldova\\_Evaluare\\_Modificarii\\_Sitemului\\_Electoral.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI_Moldova_Evaluare_Modificarii_Sitemului_Electoral.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.jurnal.md/files/pdf/attachment-2.pdf> și <http://www.jurnal.md/files/pdf/attachment.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.jurnal.md/ro/politic/2017/11/30/seful-delegatiei-ue-pozitia-uniunii-europene-ramane-aceeasi-sistemul-de-vot-o-conditie-a-finantarii/>

## I. Prevederile Codului Electoral prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția.

La data de 19 iunie 2017, Comisia de la Veneția (CoV) a emis o opinie comună pe marginea proiectului de lege pentru modificarea sistemului electoral în Republica Moldova<sup>4</sup>. Am identificat 27 de recomandări și practici recomandate în avizul CoV care țin de criteriile de delimitare a circumscripțiilor, modul de formare și funcționare a comisiei speciale pentru proiectarea hărții electorale, principiile de asigurare a unei reprezentări echitabile, pentru evitarea delimitării părtinoare (*gerry mandering*). Majoritatea acestor prevederi se bazează pe recomandările Codului de bune practici în materie electorală al CoV<sup>5</sup> (Anexa 1). Au fost enunțate și recomandări specifice pentru Republica Moldova, cum ar fi necesitatea asigurării echitabile a diasporei, evitarea diluării alegătorilor din UTAG cu localități din alte regiuni, necesitatea reglementării numărului de circumscripții pentru Transnistria la nivel de lege, adică prin decizie politică asumată.

Din tabelul de divergențe vedem că doar 10 din cele 27 recomandări se regăsesc în redacția nouă a Codului Electoral. Alte 4 recomandări au fost transpuse doar parțial în cadrul legii 154/2017. Printre cele 13 recomandări care nu s-au materializat în prevederi legale în Republica Moldova sunt aspecte principiale cum ar fi asigurarea caracterului absolut independent și credibilității publice majore a comisiei pentru delimitarea circumscripțiilor, necesitatea stabilirii unor criterii foarte precise pentru constituirea circumscripțiilor în diasporă și Transnistria, utilizarea ca bază pentru calcul a unui recensământ credibil sau a înregistrării alegătorilor<sup>6</sup> ș.a. (detalii în Anexa 1). Pe lângă recomandările de ordin general și specific care se conțin în avizul CoV, un alt document de referință este și Ghidul de Bune Practici în materie electorală a CoV<sup>7</sup>.

Așa cum vedem din tabelul de sinteză prezentat la Anexa 1, din 19 recomandări privind circumscripțiile uninominale din Ghidul menționat, în Codul Electoral al RM au ajuns doar 8. Alte trei se regăsesc doar parțial/formal. Majoritatea recomandărilor lipsă în cazul dat sunt aceleași din Aviz, totuși trebuie să remarcăm una principală. Conform

---

<sup>4</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e)

<sup>5</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

<sup>6</sup> Utilizarea ca bază de calcul a numărului de alegători înscriși în liste la ultimele alegeri nicidecum nu este similară cu rezultatele înregistrării alegătorilor în sensul obișnuit în majoritatea democrațiilor. Registrul alegătorilor (RSA) în RM este format în baza registrului de stat al populației (a actelor de identitate de fapt). RSA nu reflectă deloc numărul real de alegători care locuiesc într-o regiune sau alta, acesta nu ține cont decât în foarte mică măsură de cetățenii care se fală permanent sau quasi-permanent peste hotare. Utilizarea ca bază de calcul a unei surse atât de imprecise nicidecum nu se încadrează în standardele CoV.

<sup>7</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

Ghidului de bune practici în materie electorală, limitele circumscripțiilor sunt recomandate a fi incluse în Constituție sau la un alt nivel legislativ superior legilor ordinare<sup>8</sup>. Această prevedere este inclusă deoarece limitele circumscripțiilor sunt considerate un element fundamental al legislației electorale și trebuie să se bucure de o stabilitate sporită, astfel încât să aibă o legitimitate maximă și să poată fi cu greu modificate în folosul unui concurent. În RM, în schimb, limitele Circumscripțiilor nici măcar nu sunt parte a Codului Electoral, ci sunt stabilite prin decizia cabinetului de miniștri.

### **Criteriile de constituire a circumscripțiilor electorale prin prisma bunelor practici și a opiniei Comisiei de la Veneția.**

În avizul său și în Ghidul de bune practici în materie electorală, CoV enunță o serie de criterii cărora ar trebui să corespundă delimitarea circumscripțiilor uninominale. În Anexa 1 putem delimita 17 recomandări ale CoV privind principiile generale și specifice pentru RM în ceea ce privește modalitatea de delimitare a circumscripțiilor. Se recomandă, printre altele, ca legislația să prevadă criterii și formule foarte precise privind formarea circumscripțiilor. Se recomandă ca la baza stabilirii limitelor să fie un criteriu numeric format pe baza unor date cât mai credibile – numărul de alegători înregistrați, numărul populației stabile, rezultate din surse sigure, se recomandă stabilirea unei formule de calcul foarte precise. În loc de aceasta, în Codul Electoral au fost trecute prevederi vagi, unele contradictorii chiar. Pentru teritoriul controlat de autoritățile RM în interiorul țării au fost stabilite ca bază de calcul datele din listele de alegători la ultimul scrutin general (alegerile prezidențiale din 2016).

Au fost recomandate și criterii cât mai clare privind numărul de secții de vot și circumscripții peste hotare, cu indicarea modului de delimitare a acestora în mod echitabil. În loc de aceasta au fost trecute o serie de criterii vagi, contradictorii, fără să fie stabilită o procedură și o ierarhie a acestora. În cazul regiunii transnistrene se recomandă o decizie politică asumată prin lege privind numărul și limitele circumscripțiilor. Devierea maximă între circumscripții, pornind de la cifra de referință este de 10% între cea mai numeroasă și cea mai mică circumscripție, ceea ce corespunde într-un total recomandării CoV. Au fost stabilite și anumite criterii specifice pentru regiunile cu locuire compactă a minorităților naționale, ceea ce, la fel, corespunde într-un total viziunilor CoV.

În total, din cele **17 recomandări** ale CoV (Anexa 1, pozițiile: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 51), în textul Codului Electoral se **regăsesc integral doar 5**, altele **două** (privind aplicarea criteriului geografic și administrativ în cazul stabilirii frontierelor și neaplicarea în cazul regiunii transnistrene a criteriului numărului de alegători) **se regăsesc**

---

<sup>8</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e), p. 10, II, 2, b.

**parțial.** Acestea două au ajuns sub forma unor formulări foarte vagi care fie nu sunt aplicabile, fie sunt interpretabile deoarece se suprapun cu alte norme din aceeași lege.

Alte **10 recomandări** nu se regăsesc deloc în legea prin care a fost modificat sistemul electoral. Printre acestea sunt unele principiale cum ar fi evitarea segmentării hărții electorale în favoarea unor anumite partide și asigurarea puterii egale a circumscriptiilor. De asemenea, contrar recomandării exprese a CoV nu au fost stabilite modalități clare cum va fi stabilit numărul de circumscriptii pentru diaspora și Transnistria, care va fi baza de calcul pentru formarea acestora și criteriile de delimitare. Numai în cazul alegerilor peste hotare, în Art. 74, 4, lit. f)<sup>9</sup> au fost stabilite criteriile de repartizare a circumscriptiilor conform regiunilor lumii. Totuși, odată cu aplicarea criteriilor de stabilire a frontierelor, prin lipsa criteriului numeric, recomandarea CoV rămâne neîndeplinită.

### Procesul de trasare a circumscriptiilor. Comisia pentru delimitarea circumscriptiilor.

Formarea circumscriptiilor este încă o componentă importantă pentru CoV care stabilește niște principii generale și specifice pentru un proces coerent și corect din punctul de vedere al bunelor practici internaționale. Practicile internaționale se referă atât la nivelul legislației în care va fi stabilită harta circumscriptiilor uninominale, modul de formare și componența comisiei speciale, dar și felul în care își desfășoară această comisie activitatea. Un rol aparte îl are caracterul obligatoriu transparent și participativ prin consultări largi a aprobării circumscriptiilor. În Anexa 1 (pozițiile 6, 8, 9, 10, 11, 21, 40, 42, 45, 49, 50) sunt **11 recomandări a CoV** în ceea ce privește procesul propriu zis de trasare a circumscriptiilor și activitatea comisiei speciale, precum și modul de formare și componența acestei comisii.

În textul Codului Electoral au ajuns să se regăsească doar **4 prevederi** care reflectă nemijlocit recomandările CoV sau care corespund acestora, detalînd chiar conținutul avizului menționat. Alte **trei recomandări** sunt respectate doar parțial sau formal. Dacă în avizul și ghidul de bune practici a CoV este stipulată necesitatea constituirii unei entități "independente și credibile" pentru a delimita circumscriptiile, atunci în Codul Electoral al RM este trecut doar caracterul independent al comisiei (Art. 74 (2)). În același timp sunt stabilite instituțiile și entitățile care urmează să delege reprezentanții săi în cadrul comisiei. Aprobarea componenței nominale a comisiei este delegată Guvernului, adică unei instituții eminentemente politice. Acest fapt anulează din start caracterul independent al acestei comisii.

---

<sup>9</sup> Toate referințele la Codul Electoral vizează redacția veche de până la republicarea acestuia pe 29 decembrie 2017 deoarece în acces liber este doar acest text.

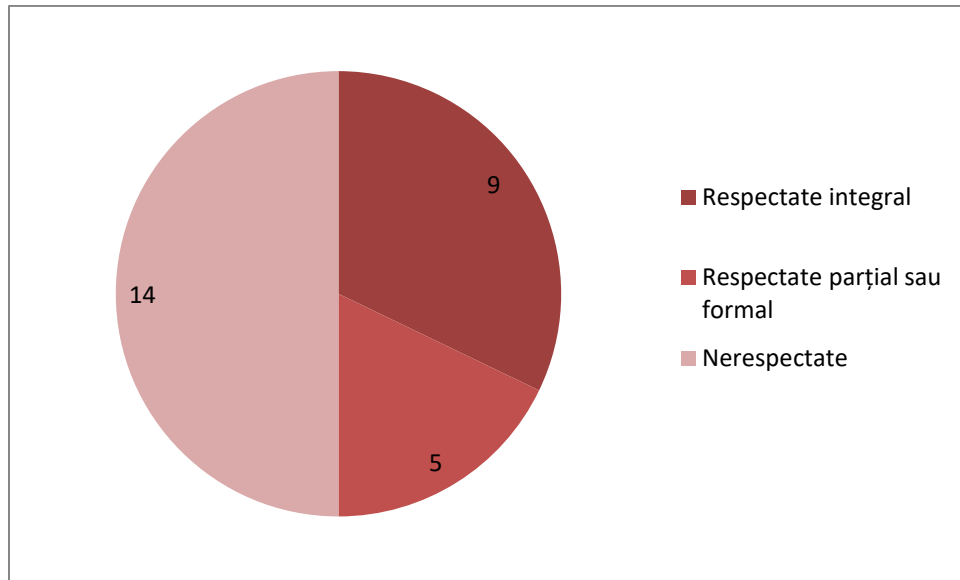
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312765>

Un alt aspect important este lipsa unui mecanism clar de delegare a reprezentanților săi în comisie de către instituțiile vizate. Unele entități sunt descrise vag, nu este clar câte asociații ale minorităților etnice și care organizații ale societății civile vor fi reprezentate și în baza căror criterii sunt stabilite acestea. Recomandarea expresă prin care CEC nu trebuie să se ocupe de delimitarea circumscripțiilor a fost respectată doar parțial deoarece în lege este prevăzută participarea ”reprezentanților Comisiei Electorale Centrale” în activitatea comisiei speciale (Art. 74 (2), lit. a)). Incluziunea în componența comisiei a reprezentanților comisiei parlamentare juridice, a Președinției, a fracțiunilor și grupurilor parlamentare, la fel nu este în acord cu asigurarea caracterului independent și echilibrat politic al comisiei. Or, CoV spune clar doar despre reprezentarea echilibrată a partidelor politice.

În textul legii nu este trecută nici o prevedere care are menirea să stabilească un mecanism care să asigure credibilitatea publică a comisiei speciale pentru trasarea circumscripțiilor. Acest aspect ar fi putut să fie soluționat prin instituirea unor proceduri foarte clare privind delegarea membrilor comisiei prin concurs public cu implicarea unor observatori naționali și internaționali.

Cele **4 recomandări** a CoV privind procesul de delimitare a circumscripțiilor și modul de formare și funcționare a comisiei speciale care nu se regăsesc deloc în Codul Electoral sunt: obligativitatea unui proces transparent și consultării publice a proiectului de decizie finală a comisiei, mandatarea comisiei să desfășoare consultări publice, obligativitatea respectării caracterului imparțial (fără a favoriza un anumit partid) a delimitării circumscripțiilor, cel mai important criteriu lipsă este nerespectarea recomandării de a include lista și limitele circumscripțiilor uninominale la nivelul legii constituționale sau, cel puțin, a unei legi superioare legii ordinare. În loc de aceasta, s-a aplicat exact inversul – responsabilitatea de a aproba lista circumscripțiilor a fost delegată Guvernului prin hotărâre, adică prin act inferior chiar și legii ordinare.

*În total, din cele 28 recomandări ale CoV în cadrul legii 154/2017 s-au regăsit integral doar 9, parțial sau formal – 5, deloc – 14. În cadrul proiectului final de lege aprobat la 20 iulie 2017 de Parlament, contrar declarațiilor susținătorilor modificării sistemului electoral, se regăsesc doar 32% dintre recomandările CoV. 50% dintre acestea nu se regăsesc deloc (Fig. 1).*



**Fig. 1. Recomandările CoV în Codul Electoral al RM.**



## II. Regulamentul, componența și activitatea Comisiei Naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția și a Codului Electoral al Republicii Moldova.

### Procesul de aprobare a regulamentului și componenței Comisiei.

La data de 18 august 2017, Ministerul Justiției a anunțat consultări publice pentru proiectul de regulament al Comisiei Naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente<sup>10</sup>. Ministerul a publicat proiectul regulamentului care avea în vedere implementarea legii de modificare a sistemului electoral și a oferit părților interesate doar 1,5 zile lucrătoare pentru ca ”să comunice opinii și sugestii” privind proiectul de regulament. Deja la data de 21 august, asociațiile Promo-Lex și Centrul pentru resurse juridice din Moldova (CRJM) au emis o declarație comună prin care au constatat mai multe deficiențe și încălcări a Codului Electoral<sup>11</sup>. Printre principalele încălcări au fost indicate nerespectarea termenului de 30 zile de la votarea modificării Codului Electoral, termen în care Guvernul era obligat conform legii (Legea 154/2017, Art. III) să constituie Comisia specială. O altă deficiență majoră remarcată în declarație este faptul că regulamentul este elaborat de Ministerul Justiției, în situația când Codul Electoral (Art. 74 (3)) prevede expres că regulamentul de funcționare trebuie să fie ”propriu” adică elaborat de comisie. Autorii declarației, pe bună dreptate, au considerat că nerespectarea acestei prevederi a Codului Electoral este o ”ingerință directă în activitatea acestui organ și intenție de suprimare a independenței acesteia<sup>12</sup>”.

La data de 23 august 2013, contrar îngrijorărilor societății civile, Guvernul a aprobat proiectul de regulament menționat<sup>13</sup>, chiar dacă comisia propriu zisă încă nu a fost formată. Felul în care a fost aprobat *Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente* încalcă și legislația Republicii Moldova în materie de transparență în procesul decizional<sup>14</sup>. Astfel, Legea 239/2008 prevede că orice proiect de decizie urmează să treacă mai multe etape de consultări și audieri publice (Art. 8). Conform Art. 9, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la data inițierii

---

<sup>10</sup> <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&id=3584&idc=4>

<sup>11</sup> [http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/08/CRJM\\_Promo-LEX\\_opinie-regulament-comisia-circumscriptii-uninominale\\_FINAL.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/08/CRJM_Promo-LEX_opinie-regulament-comisia-circumscriptii-uninominale_FINAL.pdf)

<sup>12</sup> [http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/08/CRJM\\_Promo-LEX\\_opinie-regulament-comisia-circumscriptii-uninominale\\_FINAL.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/08/CRJM_Promo-LEX_opinie-regulament-comisia-circumscriptii-uninominale_FINAL.pdf)

<sup>13</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr24\\_1\\_1.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr24_1_1.pdf)

<sup>14</sup> <http://lex.justice.md/md/329849/>

proiectului de decizie, autoritatea respectivă (în cazul dat Ministerul Justiției) urma să plaseze un anunț public privind inițierea acestuia. Procesul de consultări publice trebuie să dureze cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de data stabilită pentru definitivarea proiectului de decizie (Art. 11 (2<sup>2</sup>). Conform Art. 12 (2), timp de cel puțin 10 zile lucrătoare de la publicarea proiectului de decizie, autoritatea vizată va primi recomandările și sugestiile părților interesate. Tot procesul de consultare publică urmează să fie reflectat într-un tabel de sinteză unde sunt motivate acceptarea sau respingerea fiecărei propuneri. Tabelul de sinteză și procesele verbale a procesului de consultări urmează să fie făcute publice și să fie anexate proiectului de decizie.

În loc să respecte toate aceste criterii de transparență, Ministerul Justiție a încălcat toate procedurile și termenii de timp, acordând numai 1.5 zile lucrătoare pentru consultarea publică a proiectului de regulament. În concluzie, procesul de aprobare a regulamentului comisiei a încălcat atât criteriile naționale și internaționale de transparență cât și cel puțin două prevederi a Codului Electoral și Legii 154/2017.

La 6 septembrie 2017, Guvernul a aprobat proiectul de hotărâre *Cu privire la Comisia națională pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente*<sup>15</sup>. Proiectul de hotărâre a fost elaborat de Cancelaria de stat și a constat din textul propriu zis și o notă informativă. Pe pagina oficială a Cancelariei de Stat, proiectul de decizie nu a fost supus nici unui fel de consultare publică<sup>16</sup>. Nici din textul documentului, nici din nota informativă, nici din Codul Electoral, nici din Regulamentul comisiei nu este clar cum anume a fost stabilită componența nominală a Comisiei. Nu a fost făcută publică nici o corespondență oficială, decizii ale conducerii sau organelor decizionale colective a instituțiilor și organizațiilor reprezentate în Comisie. În cazul unor organizații, Guvernul a aplicat criterii absolut discreționare și, cum vom vedea mai jos, motivate politic, de selectare a instituțiilor reprezentate. Cel mai vizibil acest fapt se aplică în cazul asociațiilor minorităților naționale și a societății civile.

Doar în cazul CEC este făcută publică decizia de delegare a doi membri<sup>17</sup>. Din textul deciziei CEC aflăm că delegarea a avut loc în baza unei solicitări oficiale a Cancelariei de Stat, datată cu 25 august 2017. Adică solicitarea a venit abia după aprobarea hotărârii Guvernului. Totuși, este neclar în baza cărei împuterniciri Cancelaria de Stat a solicitat delegarea de membri în comisie. Nici Codul Electoral, nici Regulamentul comisiei nu acordă astfel de

---

<sup>15</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr19\\_92.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr19_92.pdf)

<sup>16</sup> <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/proiecte-supuse-consultarilor-publice>

<sup>17</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1001&rid=20571&l=ro>

împuțnericiri Cancelariei de Stat. Această din urmă instituție este menționată doar ca una care va asigura secretariatul comisiei după constituirea acesteia. Conform Codului Electoral (Art. 74), Guvernul este responsabil pentru constituirea comisiei, ceea ce ar însemna că solicitările de delegare a unor membri ar fi cazul să fie făcute prin adresare oficială a Guvernului, bazată pe o decizie a acestui organ colectiv. Nu dispunem de informații nici despre delegarea acestei atribuții de către Guvern către Cancelaria de Stat.

La fel, lipsesc procedurile de delegare a reprezentanților. Acestea ar fi cazul să se regăsească în lege sau, măcar, în regulamentul comisiei. Or Cancelaria de Stat sigur nu dispune de dreptul de a decide cum anume instituții colective vor delega reprezentanții săi. În cadrul activității comisie nu au fost publicate deciziile în baza cărora un membru sau altul au ajuns să fie delegați în cadrul acesteia.

În concluzie, putem afirma că procesul de delegare a reprezentanților în Comisia Națională pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente a avut loc netransparent, în afara unor reguli și proceduri foarte clare. Acest fapt, indiscutabil afectează credibilitatea și legitimitatea acestei comisii.

### **Componența Comisiei Naționale pentru constituirea circumscripțiilor uninominale permanente.**

Componența nominală a Comisiei a fost aprobată la 6 septembrie 2017 de către Guvern<sup>18</sup>. Conform deciziei, din comisie urmau să facă parte 25 persoane. Deoarece mai multe partide politice au renunțat să delege reprezentanții săi în comisie, motivând prin faptul să nu consideră legitimă sau chiar legală modificarea sistemului electoral, componența de fapt a comisiei a fost constituită din 20 membri (Anexa 3). În cele ce urmează vom analiza afilierea politică a membrilor comisie și în ce măsură aceasta respectă cadrul legal național și recomandările CoV.

În Anexa 2 sunt trecute numele membrilor comisiei și afilierea lor politică. 8 dintre membrii comisiei sunt membri de partid sau au o afiliere politică clară. Unul este membru PSD și a fost delegat în virtutea faptului că partidul său a făcut parte dintr-un bloc care a acumulat peste 2% la alegerile parlamentare din 2014. Delegarea unui reprezentant PSD depășește clar cadrul legal deoarece în lege (Codul Electoral, Art. 74 (2), lit. e)) este stipulată expres reprezentarea doar a partidelor care au depășit pragul de 2%, nicidecum a blocurilor electorale, ceea ce este și firesc, deoarece blocul electoral respectiv nu mai există după alegeri. În acest caz se aplică un standard total diferit față de Partidul Comunist Reformator care nu a

---

<sup>18</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr19\\_92.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr19_92.pdf)

fost invitat în comisie în virtutea faptului că și-a încetat existența ca entitate de drept. Este evident că în acest fel s-a dorit inocularea unei aparențe de reprezentare mai largă, fiind cunoscut deja că majoritatea partidelor parlamentare și extraparlamentare au refuzat să participe în activitatea comisiei pentru a nu o legitima.

Alte două persoane sunt membri PSRM sau afiliați direct acestui partid (prin intermediul Președintelui RM). Alte 5 persoane sunt membri PD. Dintre aceștia doar 1 este delegată de Frațiunea Parlamentară – deputatul Eugeniu Nichiforciuc. Deputatul Igor Vreamea a fost delegat de comisia juridică a Parlamentului, Vladimir Cîssa a fost inclus în componența comisiei în virtutea funcției de președinte al Adunării Parlamentare a UTAG, fiind și unicul membru PD din parlamentul regiunii. Veaceslav Burlac a fost delegat de Uniunea Consiliilor Raionale din RM, o organizație absolut obscură concentrată în raionul Criuleni al cărui președinte este dl Burlac. Acesta a fost inclus în cadrul comisiei pe cota destinată administrației publice locale. Olga Coptu este conducătorul Biroului pentru relații cu diaspora, instituție subordonată Guvernului. Fiind membru PD, dna Coptu a fost numită la conducerea acestei instituții după criteriile politice, fără un concurs de angajare.

Încă un deputat care a intrat în componența comisiei este Ștefan Creangă, acesta reprezentând grupul parlamentar PPEM. Acesta este parte a majorității de guvernare formată în jurul PD. Iurie Ciocan, care a fost delegat de CEC, conduce Centrul de Implementare a reformelor, instituție subordonată Guvernului, adică PD<sup>19</sup>. Trebuie să remarcăm și faptul că actuala componență CEC este compusă majoritar din persoane delegate de majoritatea parlamentară, votând deseori decizii care au fost interpretate ca fiind tendențioase în favoarea PD. Un alt membru al comisiei este Valeriu Sajin, angajat al Biroului pentru relații cu diaspora, condus de Olga Coptu.

La fel ca în cazul reprezentanților administrațiilor locale, cei trei reprezentanți ai minorităților naționale au fost selectați discreționar de către Guvern. Nu este clar de ce anume aceste trei organizații au fost selectate, ele nu neapărat fiind cele mai reprezentative. Cert este însă că toți cei trei reprezentanți: Piotr Donțov, Nicolai Oleinic și Fiodor Sabii au susținut deschis la alegerile parlamentare din 2014 Partidul Democrat<sup>20</sup>. Alți doi membri ai comisiei care pot fi fără rezerve considerați afiliați Partidului Democrat sunt Serghei Ostaf – delegat de consiliul național de participare pe lângă Guvern și Victor Juc – delegat de

<sup>19</sup> <https://anticoruptie.md/ro/stiri/doc-cum-a-cheltuit-centrul-de-implementare-a-reformelor-banii-in-2017-si-ce-salariu-are-seful-institutiei>

<sup>20</sup> [https://www.publika.md/ucrainenii-din-moldova-sustin-vectorul-european-al-tarii-si-obiectivele-stabilite-de-pdm\\_2140391.html](https://www.publika.md/ucrainenii-din-moldova-sustin-vectorul-european-al-tarii-si-obiectivele-stabilite-de-pdm_2140391.html) și <http://www.epresa.md/stirile-zilei/liderii-comunitatilor-etnice-din-moldova-isi-sustin-partidul-democrat-la-alegeri-suntem-pentru-pace-si-libertate>

Academia de Științe. Dl Ostaf este permanent invitat în cadrul emisiunilor la televiziunile care aparțin liderului PD. În cadrul acestora, dl Ostaf susține permanent și foarte activ toate opiniile și pozițiile guvernării. Același lucru îl face în cadrul întrunirilor cu partenerii externi și chiar a fost în repetate rânduri delegat pentru a apăra poziția guvernării peste hotare<sup>21</sup>. Comportamentul dlui Ostaf se încadrează nemijlocit în ceea ce este numit GONGO (ONG afiliat guvernării). Dl Juc este un alt oaspete permanent al televiziunilor afiliate PD, în timp ce nici unul dintre analiștii și comentatorii care critică guvernarea nu au acces la această mass-media. Opiniile acestuia se reduc la susținerea necondiționată a poziției Guvernului, indiferent dacă este sau nu motivată. Trebuie să remarcăm și faptul că Academia de Știință este subordonată Guvernului.

În concluzie, așa cum se poate vedea din Anexa 2, cel puțin 13 dintre membrii comisiei sunt persoane membre, afiliate sau influențabile de PD. Cifra de 13 din 25 este demonstrarea unui scop evident de a deține o majoritate politică confortabilă de peste jumătate. **Este absolut evident că nu a fost respectat caracterul independent al comisiei.** Pentru a-și asigura o majoritate confortabilă, Guvernul a recurs la interpretarea discreționară a legislației, a ales după bunul plac majoritatea membrilor.

Chiar și cele 4 persoane rămase care nu sunt vădit afiliate politic, nu pot fi considerate 100% neinfluențabile. Astfel, așa cum am menționat mai sus, președinta CEC a fost aleasă în funcție de o majoritate de membri delegată de guvernare. Alți doi angajați ai Academiei de Științe sunt și ei indirect în subordinea Guvernului. Chiar și directorul Congresului Autorităților Locale (CALM) ar putea fi teoretic influențat de PD, deoarece acest partid deține în prezent majoritatea mandatelor de primar în țară. Or ecomandarea CoV este una clară de a asigura un caracter independent comisiei, ceea ce înseamnă că membrii acesteia nici măcar terotetic nu ar fi trebuit să fie expuși influenței politice.

*În concluzie se poate de afirmat că aplicând o interpretare discreționară a legislației, utilizând lipsa intenționată din lege a procedurilor clare pentru delegarea membrilor comisiei, componența propriu zisă și aplicarea principiului echilibrului politic, Guvernul a creat o comisie totalmente controlată politic (Fig. 2). Nici un membru al comisiei nu poate fi considerat 100% independent de guvernare. 13 din 20 membri sunt membri ai majorității parlamentare afiliate PD, angajați ai unor structuri de stat controlate politic de PD sau persoane afiliate deschis acestui partidului prin activitatea lor publică. Doar 3 persoane sunt exponenți ai altor partide. Este vizibilă intenția inițială și manipularea intenționată a legislației cu scopul de*

---

<sup>21</sup> <http://www.atlanticcouncil.org/events/webcasts/moldova-reform-efforts-and-regional-outlook>

*a asigura controlul deplin asupra comisiei naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente.*

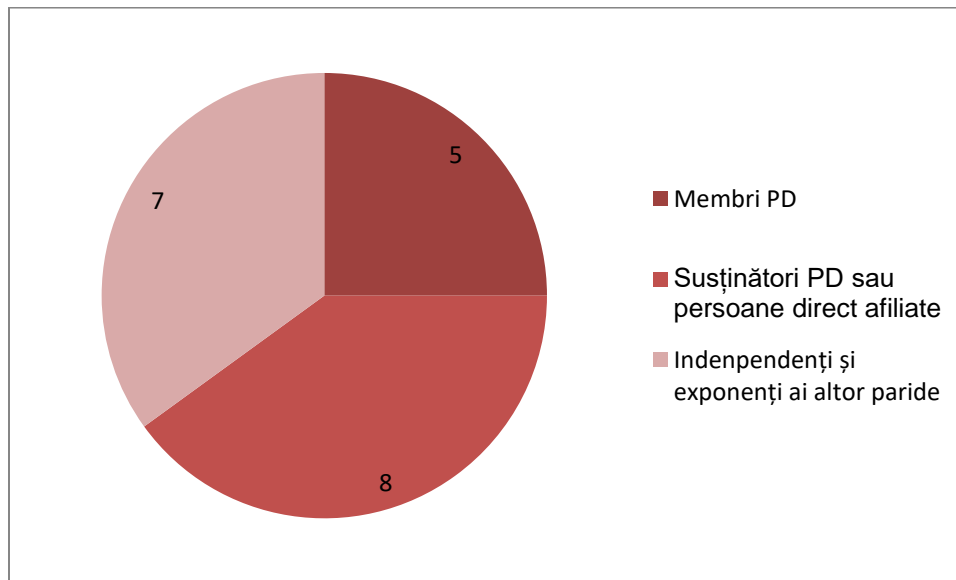


Fig. 2. Structura politică a comisiei "independente" pentru formarea circumscriptiilor.

### **Regulamentul comisiei pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente prin prisma recomandărilor CoV și a prevederilor Codului Electoral.**

În ceea ce privește modalitatea de constituire a circumscriptiilor și modul de funcționare a comisiei, Regulamentul comisiei pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente<sup>22</sup> are în principiu aceleași prevederi ca și Codul Electoral. În afară de aceasta, sunt stipulate o serie de aspecte tehnice privind modul de luare a deciziilor, organizarea și desfășurarea lucrărilor comisiei. Conform sintezei care o vedem în Anexa 1, **Regulamentul menționat încalcă o singură prevedere a Codului Electoral – anume faptul să proiectul acestui regulament este elaborat de către Guvern și nu de către comisie după constituirea ei.**

Din cele 27 recomandări care se conțin în avizul CoV, regulamentul respectă în totalitate doar 10, altele 5 sunt respectate parțial sau formal. Din 19 recomandări privind constituirea circumscriptiilor care se conțin în Ghidul de bune practici a CoV, doar 8 se regăsesc integral, 4 parțial, 8 deloc. Alte trei prevederi a Regulamentului corespund doar

<sup>22</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr24\\_1\\_1.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr24_1_1.pdf)

Policy brief.

parțial cu recomandările din ghidul de bune practici, acestea nu îl contrazic de fapt (Anexa 1, pozițiile 25, 39 și 40).

În principiu, în Regulament lipsesc aceleași recomandări a Comisiei de la Veneția ca și în textul Codului Electoral. O excepție importantă este că, spre deosebire de textul legii, în regulamentul comisiei se regăsește o recomandare importantă a CoV – cea de revizuire periodică (la 10 ani) a limitelor circumscriptiilor.

*La fel ca și Codul Electoral modificat, regulamentul nu respectă deloc sau integral majoritatea recomandărilor CoV și încalcă chiar și o prevedere a legislației naționale.*

### **Activitatea Comisiei pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente.**

Comisia pentru constituirea circumscriptiilor și-a început activitatea pe 12 septembrie 2017. Conform planului său de acțiuni<sup>23</sup>, aceasta urma să desfășoare mai multe ședințe și pe 24 octombrie să transmită Guvernului spre aprobare proiectul de decizie pentru formarea circumscriptiilor uninominale. Deja la prima ședință a comisiei<sup>24</sup> a fost aleasă conducerea acesteia – Iurie Ciocan (delegat de CEC) președinte și dna Maria Nedealcov (delegată de AȘM) secretar.

Pe parcursul lunilor septembrie și octombrie 2017 au avut loc mai multe ședințe ale comisiei. Acestea au fost publice, fiind transmise live. Chiar dacă nu a avut un astfel de mandat conform legii și regulamentului, comisia a acceptat să fie înaintate propuneri din partea persoanelor și organizațiilor interesate vis-a-vis de procesul de repartizare a circumscriptiilor. Chiar dacă au fost citite în cadrul ședințelor publice, de aceste propuneri nu s-a ținut cont deloc, motivațiile fiind absolut discreționare și dictate în mare măsură de președintele comisiei.

Deoarece ședințele au fost transmise public, conținutul acestora este disponibil. Din conținutul discuțiilor este absolut clar că membrii comisiei au interpretat după bunul plac legislația, au decis absolut discreționar numărul de circumscriptii oferite cetățenilor din afara țării și celor din regiunea transnistreană. La fel, membrii comisiei și-au permis o interpretare total în afara cadrului legal privind numărul de alegători care trebuie să fie parte a unei circumscriptii.

---

<sup>23</sup> [http://brd.gov.md/sites/default/files/planul\\_de\\_actiuni\\_calendaristic.pdf](http://brd.gov.md/sites/default/files/planul_de_actiuni_calendaristic.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.privesc.eu/arhiva/77831/Sedinta-Comisiei-Nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninominale-permanente>

Deja la 4 octombrie 2017, un grup de 14 organizații obștești notorii din țară și diasporă au emis o declarație publică în care atrăgeau atenția la caracterul netransparent și în afara cadrului legal în care se desfășoară lucrările comisiei<sup>25</sup>. Printre altele se atrăgea atenție asupra lipsei unor procese verbale publice a ședințelor, nerespectarea legislației privind transparența în procesul decizional la etapa de elaborare a proiectului de decizie și lipsa unor sinteze privind acceptarea sau respingerea motivată a propunerilor, așa cum o cere legea.

Toate concluziile acelei declarații sunt valabile până în prezent: lipsesc publice procesele verbale ale ședințelor, proiectul de hotărâre a guvernului prin care au fost aprobate circumscriptiile uninominale nu este însoțit de o sinteză a propunerilor acceptate sau respinse motivat, nici comisia, nici guvernul nu au desfășurat consultări publice pe marginea proiectului de decizie.

La 7 noiembrie 2017, Guvernul a aprobat hotărârea *Cu privire la aprobarea circumscriptiilor uninominale permanente*<sup>26</sup>. Proiectul nu este însoțit nici măcar de o notă informativă, nu tocmai de dosarul actului normativ care să conțină tabelul de divergențe privind propunerile, așa cum o cer normele naționale de transparență în procesul decizional. Comisia nu a ținut cont și nici nu a motivat cumva în scris respingerea propunerilor și constatările experților, chiar dacă au recepționat analize foarte consistente<sup>27</sup>.

Chiar dacă trebuia să prezinte până la 24 octombrie 2017 proiectul deciziei pentru delimitarea circumscriptiilor, comisia l-a definitivat abia pe 1 noiembrie<sup>28</sup>. La 2 noiembrie, pe pagina web a Guvernului au fost publicate anexele la proiectul de hotărâre privind circumscriptiile<sup>29</sup>. Această publicație nu conținea nici textul proiectului de decizie, nici note informative, nici procesele verbale, nici măcar textul deciziei comisiei prin care a fost aprobat proiectul de hotărâre înaintat Guvernului.

La data de 7 noiembrie 2017, 12 organizații ale societății civile au emis o declarație publică care constata lipsa de transparență și încălcările legislației naționale și bunelor practici internaționale în procesul de formare a circumscriptiilor<sup>30</sup>. Semnatarii declarației au cerut

---

<sup>25</sup> <http://www.e-democracy.md/files/pr/2017-10-04-apel-transparenta-circumscriptii-uninominale.pdf>

<sup>26</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20\\_93.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20_93.pdf)

<sup>27</sup> <https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscriptii-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-pestre-hotarele-tarii-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro>

<sup>28</sup> <https://www.privesc.eu/arhiva/78617/Sedinta-Comisiei-Nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninominale-permanente>

<sup>29</sup> <http://gov.md/ro/content/harta-circumscriptiilor-uninominale-prezentata-spre-aprobare-guvernului>

<sup>30</sup> <https://promolex.md/10733-apel-public-privind-transparenta-limitata-si-deficientele-constatate-in-procesul-de-adoptare-a-proiectului-hotararii-privind-constituirea-circumscriptiilor-uninominale/?lang=ro>



Policy brief.

eliminarea tuturor ilegalităților din proiectul de decizie, publicarea tuturor actelor de lucru a comisiei și desfășurarea unor consultări publice pe baza proiectului de decizie. Trebuie să remarcăm că nici măcar publicarea pe 2 noiembrie a anexelor proiectului de decizie nu poate fi considerată o intenție de consultare publică deoarece anunțul nu conținea adresele la care ar putea fi expediate propuneri pe marginea proiectului (anexelor).

La data de 7 noiembrie, în mod netransparent, după amiază, Guvernul a inclus pe ordinea de zi proiectul de decizie privind constituirea circumscripțiilor și l-a adoptat în aceeași zi.

### III. Circumscripțiile delimitate prin prisma Recomandărilor Comisiei de la Veneția, a prevederilor Codului Electoral și a intereselor politice.

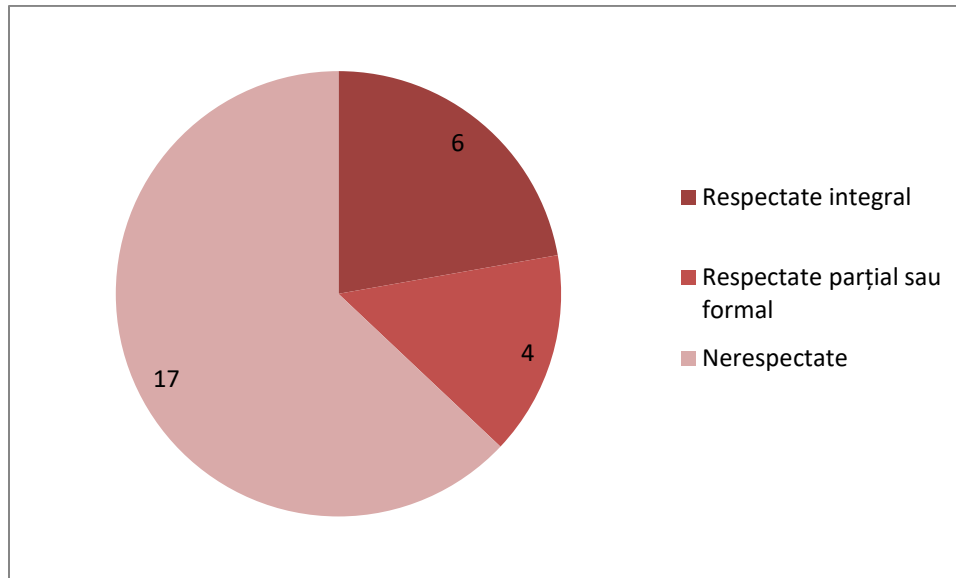
Deja după publicarea și aprobarea hărții circumscripțiilor electorale au apărut mai multe reacții a actorilor vizați dar și o serie de analize punctuale asupra rezultatelor lucrului comisiei<sup>31</sup>. Printre concluziile acestora este constatarea nerespectării prevederilor Codului Electoral, a avizului și ghidului de bune practici a CoV, repartizarea tendențioasă în interesul unor partide prin concentrarea intenționată a susținătorilor tradiționali în circumscripții aparte sau în baza controlului asupra administrațiilor locale. Un alt aspect constatat deja este concentrarea excesivă a susținătorilor unor partide în circumscripții prea mari (alegătorii din diaspora europeană) sau formarea unor circumscripții pentru foarte puțini alegători activi ai unor partide (Transnistria). Croirea defectuoasă a hărții electorale care va cuprinde localități aflate la distanțe reale foarte mari, nerespectarea criteriului demografic și administrativ. Toate aceste concluzii sunt absolut valabile, dar vom merge sistemic pe fiecare prevedere a legislației naționale și a recomandărilor CoV pentru a vedea în ce măsură se regăsesc în rezultatele formării circumscripțiilor.

#### Circumscripțiile uninominale prin prisma recomandărilor Comisiei de la Veneția și a Codului Electoral.

Conform Anexei 1, vedem că din cele 19 recomandări care se conțin în Ghidul de bune practici în materie electorală a CoV, în realitate s-a ținut cont doar de 5. Alte 3 au fost îndeplinite doar parțial sau formal. Alte două aspecte – componența comisiei și respectarea criteriului administrativ pentru delimitare corespund doar parțial recomandărilor ghidului. Din 27 recomandări care se conțin în avizul CoV au ajuns să fie respectate în totalitate doar 6, alte 4 sunt respectate parțial. Adică 63% dintre recomandările CoV în ceea ce ține de formarea circumscripțiilor nu au fost respectate în realitate (Fig. 3).

---

<sup>31</sup> [https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/11/1-Analiza-circumscripții\\_EA\\_23.11.17.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/11/1-Analiza-circumscripții_EA_23.11.17.pdf)  
<http://sic.md/pe-placul-cui-au-fost-croite-circumscripțiile/>



**Fig. 3. Recomandările din avizul CoV în raport cu rezultatele procesului de formare a circumscripțiilor.**

Și mai alarmant este faptul că mai multe prevederi ale Codului Electoral nu au fost respectate întocmai, fie au fost interpretate abuziv și nu sunt respectate de fapt. Din 31 prevederi privind circumscripțiile în Codul Electoral, au fost respectate în realitate doar 13, 5 au fost respectate parțial. 13 prevederi (42%) nu au fost respectate deloc! Dacă vorbim de respectarea Regulamentului comisiei, atunci din 32 prevederi au fost respectate integral doar 14, 5 parțial, 13 deloc.

Încălcările Codului Electoral sunt un fapt foarte grav, or în acest caz circumscripțiile suferă nu doar de lipsă de legitimitate, dar și de legalitate. Din analiza felului în care au fost formate circumscripțiile (Anexa 1), am depistat 13 încălcări a legii electorale.

1. Alineatul (4) al Art. 74 prevede că circumscripțiile de pe teritoriul controlat al RM vor avea între 55 și 60 mii alegători cu drept de vot. Nu sunt prevăzute excepții de la această normă. Din cele 46 circumscripții formate în teritoriul controlat doar 11 se încadrează în norma dată (24%)<sup>32</sup>.
2. Același alineat prevede că ”*devierea numărului de alegători între circumscripțiile electorale uninominale nu trebuie să depășească 10%*”. Conform logicii matematice elementare, calculul trebuie să plece de la cea mai mică circumscripție. Cea mai mică circumscripție de pe teritoriul controlat este

<sup>32</sup> [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20\\_93.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20_93.pdf) (Anexa 2)

cea cu numărul 44 care cuprinde localitățile din raionul Taraclia – 35082 alegători.

- *Aceasta a fost creată pentru a nu dilua zona de locuire compactă a etnicilor bulgari. Deși se încadrează în principiu recomandărilor Comisiei de la Veneția, diferența față de alte circumscripții este excesivă. Mai mult, aceasta aplică o bază de calcul total diferită față de UTA Găgăuzia, ceea ce înseamnă un tratament diferențiat față de două situații similare, în cazul dat unul discriminator față de găgăuzi. Nu trebuie să uităm că avizul CoV a făcut o referire precisă la situația UTAG și nu menționează în acest sens raionul Taraclia. Pentru a evita orice interpretări, aplicarea unei atitudini preferențiale cu depășirea normelor generale, ar fi fost cazul să se regăsească în Codul Electoral. În cazul dat a fost o decizie absolut discreționară susținută de Guvern a comisiei pentru formarea circumscripțiilor.*

Dacă circumscripția pentru raionul Taraclia va fi luată ca bază de calcul, atunci nici una din restul de 45 circumscripții de pe teritoriul controlat de autoritățile RM nu se încadrează în norma de deviere maxim admisibilă de 10% (45 din 46 – 98%). Dacă drept cifră de referință va fi luată a doua cea mai mică circumscripție (Nrl. 25 Chișinău), atunci doar 15 din 46 circumscripții se încadrează în norma de diferență permisă de lege, 31 de circumscripții (67%) nu corespund prevederii Art. 74 (4), lit. b).

3. Conform alineatului (4) al Art. 74, sunt stabilite două norme care se completează reciproc. Acestea se referă la respectarea limitelor unităților teritorial-administrative:
  - *”d) circumscripția uninominală se formează din localitățile unei unități administrativ-teritoriale de nivelul doi sau, în scopul unei organizări optimale, din localitățile mai multor unități de același nivel;*
  - *e) în cazul în care numărul alegătorilor dintr-o localitate este mai mare decât cel mediu calculat pentru o circumscripție uninominală, în această localitate se formează mai multe circumscripții uninominale. Nu se admite trasarea hotarelor*

*circumscripțiilor uninominale pe interiorul unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi.”*

Conform Art. 4 (4) a Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, sectoarele or. Chișinău sunt unități teritorial-administrative de nivelul întâi. Existența acestei norme denotă în mod repetat lipsa unei analize de impact și funcționalitate a legii prin care a fost modificat Codul Electoral. Or, sectoarele or. Chișinău nu se încadrează nicidecum în cifrele medii. Așa sau altfel, din cele 9 circumscripții formate în or. Chișinău, 5 cuprind secții de votare atribuite la două sectoare diferite. Se dorea, probabil, asigurarea că nu vor exista localități mici care vor fi despărțite în circumscripții diferite. Numai că din lipsă de expertiză, legiuitorul a creat o normă care ar însemna că un sector al mun. Chișinău ar trebui să cuprindă fie mai multe circumscripții sau una singură. De fapt, norma nu este una inaplicabilă.

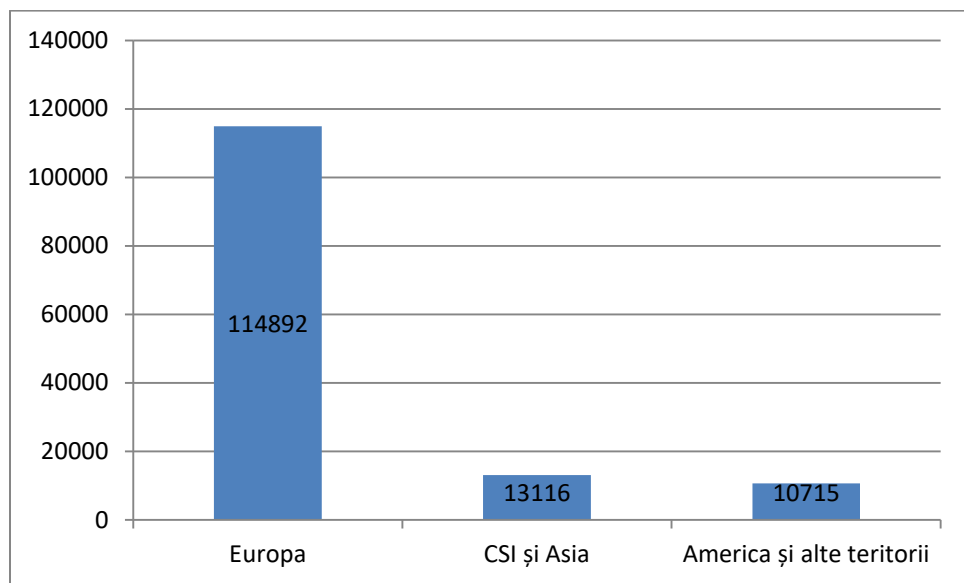
Numărul de alegători (2016) în sectoarele Mun. Chișinău este: Botanica – 136 214, Buiucani – 89 936, Centru – 70 739, Ciocana – 93 666, Râșcani – 117 447. Raportat la cifra de referință 55-60 mii, acesta ar însemna că sectorul Râșcani va avea 2 circumscripții întregi, iar celelalte sectoare ar fi putut forma circumscripții uninominale întregi în limitele cifrelor de referință, restul fiind completat cu secții de vot din afara țării pentru a respecta norma de reprezentare în baza rezultatelor alegerilor. Normele Codului Electoral nu interzic un astfel de procedeu, mai mult, circumscripțiile uninominale pentru alegătorii din diasporă sunt atribuite circumscripției electorale Chișinău.

Această normă nu a atras atenția membrilor comisiei pentru formarea circumscripțiilor, astfel părți din diferite unități teritorial-administrative de nivelul 1 au ajuns să facă parte din diferite circumscripții. Și mai ușor era să fie evitată încălcarea acestei norme legale dacă în componența circumscripțiilor intrau părți rămase din sectoare și comune/orașe din suburbiile Mun. Chișinău. Așa cum vom vedea mai jos, izolarea suburbiilor în circumscripții separate a fost făcută intenționat, aplicând un procedeu clasic de gerrymandering. Dincolo de manipularea în interes politic, vedem că izolarea suburbiilor a condus și la încălcarea legii.

4. Conform legii, pentru formarea circumscripțiilor peste hotare, comisia trebuia să țină cont de datele privind numărul de cetățeni ai RM pe țări de care dispun

serviciile consulare naționale. Conform datelor oficiale a Ministerului de Externe<sup>33</sup>, numărul de cetățeni aflați permanent în afara țării este de peste 805 mii. Așa cum a notat și asociația Promo-Lex, aceasta ar fi însemnat necesitatea formării a 10 circumscripții uninominale, au fost însă create doar 3.

5. Același lucru se aplică în cazul prevederilor Art. 74 (5), lit. b).
6. Același lucru se aplică în cazul prevederilor Art. 74 (5), lit. c).
7. Conform Art. 74 (5), lit. d), comisia trebuia să țină cont la formarea circumscripțiilor de numărul de alegători care au participat la scrutinul precedent. Această prevedere este foarte importantă deoarece denotă cifre sigure privind numărul de alegători activi în diasporă pe țări și regiuni. La alegerile prezidențiale din 2016, în diasporă au participat la vot 138 720 alegători (Fig.4). Având în vedere cele trei zone prevăzute de Codul Electoral (Art. 74 (5), lit. f)), aceștia sunt repartizați în felul următor<sup>34</sup>:



**Fig. 4. Numărul de alegători care au participa la vot în 2016 în circumscripțiile formate pentru diaspora.**

Rezultatele alegerilor sunt cele mai credibile cifre privind numărul de alegători, totuși, în loc ca circumscripțiile să fie cel puțin echilibrate numeric, au fost formate două circumscripții la 10-13 mii alegători și una la 115 mii. Așa

<sup>33</sup> [https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscripții-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-peste-hotarele-tării-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro#\\_ftn2](https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscripții-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-peste-hotarele-tării-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro#_ftn2)

<sup>34</sup> [https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscripții-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-peste-hotarele-tării-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro#\\_ftn2](https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscripții-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-peste-hotarele-tării-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro#_ftn2)

cum vom vedea mai jos, această repartizare are o motivație politică clară pentru a favoriza anumiți concurenți electorali.

8. Tot pentru circumscripțiile din afara țării, Art. 74 (5), lit. e), este prevăzut că se va ține cont de ”*alte date relevante, obținute de autoritățile publice centrale, la solicitare, din partea autorităților țării gazdă în condițiile legii*”. În cadrul lucrărilor comisiei nu a fost prezentată nici un fel de informație obținută din partea autorităților publice străine. Chiar dacă există și date publice oficiale destul de relevante, cum ar fi cele de la Eurostat.
9. Conform prevederilor Art. 74 (6), lit. b), pentru circumscripțiile formate în stânga Nistrului trebuia să se țină cont de ”*datele din Registrul de stat al alegătorilor, inclusiv de cele în baza înregistrării prealabile, conform procedurii stabilite prin regulamentul aprobat de Comisia Electorală Centrală*”. Conform datelor oficiale, numărul de alegători cu domiciliul stabilit pe teritoriul necontrolat de autoritățile constituționale este ceva mai mare de 210 mii. Adică echivalentul a aproximativ 4 circumscripții. Cifra de 2 circumscripții denotă clar că de aceste date nu s-a ținut cont. Dacă vorbim despre înregistrarea prealabilă pentru cetățenii din regiunea transnistreană, atunci aceasta este foarte puțin utilizată. Trebuie totuși să recunoaștem că nici datele deținute de CEC nu pot fi credibile la acest capitol, nici verificate. Trebuie să remarcăm și faptul că CoV nu a recomandat formarea circumscripțiilor în baza numărul de alegători cu domiciliu, bazându-se probabil pe participarea foarte scăzută a cetățenilor din zona transnistreană la toate scrutinele.
10. Conform Art. 74 (2), ”*Circumscripțiile uninominale se aprobă de Guvern în baza deciziei unei comisii independente*”. Așa cum am arătat mai sus, majoritatea absolută a membrilor comisiei este afiliată sau influențabilă politic iar interacțiunea dintre aceasta și Guvern, Cancelaria de Stat, felul în care a fost elaborat și aprobat regulamentul comisiei, activitatea acesteia și rezultatele ei demonstrează că nu poate fi vorba despre independența comisiei.
11. Conform Art. 74 (2), lit. e), din componența comisiei pentru formarea circumscripțiilor trebuie să facă parte un reprezentant al partidelor care au acumulat cel puțin 2% dintre voturile alegătorilor la ultimul scrutin parlamentar. Această normă nu a fost respectată deoarece nu există nici un partid politic înregistrat oficial care a acumulat mai mult de 2% la alegerile din 2014. Includerea unui reprezentant al PSD în cadrul comisiei depășește vădit cadrul legal, or acest partid a participat la alegeri în cadrul unui bloc, iar legea

face referire anume la partide. Mai mult, el nu mai poate reprezenta o entitate colectivă care și-a încetat existența imediat după data alegerilor, când a încetat înregistrarea blocului electoral de către CEC.

12. Din componența comisiei pentru formarea circumscriptiilor trebuiau să facă parte reprezentanți ai asociațiilor minorităților naționale (Art. 74 (2), lit. g)). Lipsa unui proces transparent prin care un număr cât mai mare de asociații etnice să delege un reprezentant denotă că cei trei exponenți au fost selectați după criteriul afilierii politice de către Guvern.

13. *”Comisia independentă menționată la alin.(2) va activa în baza propriului regulament aprobat de Guvern”* (Art. 74 (3)). Regulamentul a fost elaborat de Ministerul Justiției și nu de către comisie.

Un număr atât de mare de încălcări a Codului Electoral (13!), permite ca formarea circumscriptiilor uninominale să fie considerată ilegală.

#### **IV. Gerrymandering cu orice preț. Formarea circumscriptiilor prin prisma intereselor politice.**

##### **Procedeu 1: malapportionment.**

Procedeu de malapportionment<sup>35</sup> este cunoscut ca alocarea defectuoasă și disproporționată a mandatelor între circumscriptii. Se are în vedere alocarea unui număr similar de mandate pentru circumscriptii cu număr mult prea diferit de alegători/cetățeni. Este un procedeu diferit de gerrymandering. În SUA, în anul 1962, Curtea Supremă de Justiție a declarat această practică ca fiind neconstituțională<sup>36</sup>. Uneori se întâlnesc situații când acest procedeu este combinat cu gerrymandering clasic. Totuși, nu poate fi numit nici un exemplu în lume, când acest procedeu a fost aplicat atât de amplu cum s-a întâmplat în Republica Moldova ca rezultat al formării circumscriptiilor uninominale. Mai ales că repartizarea defectuoasă a mandatelor este combinată cu un gerrymandering vizibil. Pentru evitarea de malapportionment se aplică norme precise privind devierile admisibile. În Codul Electoral al Republicii Moldova sunt trecute aceste norme – maxim 10% și 55-60 mii alegători incluși în liste.

Din cele 51 circumscriptii 36 exced în ambele direcții norma stabilită de lege – adică 70% dintre circumscriptii. Dacă este să stabilim diferența maximă, atunci circumscriptia 50

<sup>35</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Appportionment\\_\(politics\)#Malapportionment](https://en.wikipedia.org/wiki/Appportionment_(politics)#Malapportionment)

<sup>36</sup> <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/10/the-league-of/309084/>



(Europa) este cea mai mare cu peste 110 mii alegători care au participat la alegerile din 2016 și cea mai mică este 47 (raioanele de Nord din Transnistria) cu mai puțin de 7 mii alegători care au venit la alegerile din 2016.

Chiar dacă nu luăm în considerație normele de reprezentare stabilite de lege, numărul mediu de alegători înscriși pe liste în 45 circumscripții (fără Taraclia, diaspora și Transnistria) este de 61700. Devierea maximă de la această medie în cele 45 circumscripții este de 10,6%, alte 6 însă au o deviere de cel puțin 57% (Circumscripția 44 Taraclia). În cazul circumscripției 50 (Europa) au fost incluși, numai dacă luăm rezultatele alegerilor, aproape de două ori mai mulți alegători decât media pe țară, în cazul circumscripțiilor pentru regiunea transnistreană aproape de 10 ori mai mulți.

Dacă vom adăuga la aceasta faptul că listele de alegători în RM sunt mult mai mari decât numărul real de cetățeni cu drept de vot care locuiesc în localitățile respective în zonele rurale iar în or. Chișinău locuiesc chiar mai mulți alegători decât sunt trecuți pe liste<sup>37</sup> atunci situația este și mai alarmantă.

Cel mai mult sunt afectați alegătorii de peste hotare. Există diferite date, unele contradictorii, privind numărul real al cetățenilor care locuiesc permanent sau cvasipermanent peste hotarele RM. Cifra realistă poate fi numită la nivel de 1-1.1 mln alegători. Aceștia se comportă foarte diferit la alegeri. Situația de la ultimul scrutin electoral a demonstrat că există regiuni în care alegătorii din diasporă votează activ. Au avut loc mai multe situații când nu au ajuns buletine de vot în unele secții de vot<sup>38</sup>. Așa sau altfel, nivelul de prezență la vot este unica cifră veridică privind numărul minim de alegători într-o țară sau alta. În acest caz, formarea a două circumscripții pentru 10-13 mii alegători și una pentru 115 mii este un exemplu vădit de malapportionment.

Din cele 6 circumscripții afectate vizibil de aplicarea procedurii de malapportionment, în cazul a 4 acesta s-a aplicat vizibil în interesul partidelor pro-ruse (Taraclia, Transnistria – 2 circumscripții și CSI+Asia), în cazul circumscripției 50 (Europa) a avut loc concentrația intențională a unui număr foarte mare de alegători pro-europeni în o singură circumscripție (Anexa 2). În cazul formării unei circumscripții întregi pentru America sunt favorizate partidele pro-europene. Scorul final ar fi de 5:1 circumscripții repartizate defectuos, vizibil în favoarea partidelor pro-ruse. Așa cum vom vedea mai jos, prin procedul

---

<sup>37</sup> [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI\\_Moldova\\_Evaluare\\_Modificarii\\_Sitemului\\_Electoral.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/05/TI_Moldova_Evaluare_Modificarii_Sitemului_Electoral.pdf)

<sup>38</sup> [https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/01/raport-electoral-final\\_RO\\_2016.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2017/01/raport-electoral-final_RO_2016.pdf)

de malapportionment sunt asigurate mai mult de jumătate dintre circumscripțiile care pot asigura avantajul deținut de PSRM ca poziție de start în eventualitatea alegerilor pe sistemul mixt.

Dacă este să aplicăm strict prevederile legii electorale din RM, atunci procedeul de malapportionment poate fi depistat la toate circumscripțiile care nu respectă norma de 55-60 mii alegători, adică în cazul a 70% dintre circumscripții.

### **Procedeul 2: Gerrymandering clasic.**

Drept bază pentru verificarea prezenței sau nu a utilizării procedeului de gerrymandering în procesul de repartizare a circumscripțiilor uninominale în RM vom lua rezultatele turului II a alegerilor prezidențiale din 2016. Acestea sunt foarte relevante pentru că sunt recente și reflectă cel mai fidel clivajul între cele două categorii mari de alegători în RM – cei pro-europeni și cei pro-ruși. În Anexa 2 vedem că preferințele alegătorilor din diferite circumscripții variază foarte mult. Pentru a putea vedea dacă circumscripțiile sunt repartizate defectuos sau nu, trebuie să comparăm rezultatele care ar fi în sistem de vot proporțional și mixt. Dacă ele vor corespunde sau devia foarte puțin, atunci putem fi siguri că repartizarea s-a realizat nepărtinitor cu asigurarea formării echitabile a districtelor electorale.

Dacă vom lua ca bază rezultatele alegerilor prezidențiale și vom modela pe baza lor eventuale alegeri parlamentare, atunci vedem că stânga ar acumulat 837 mii voturi, dreapta – 766 mii. În baza sistemului proporțional, aceasta ar însemna un scor de 27 la 24 mandate din cele 51 în total. În schimb după sistemul majoritar, vedem că în 30 circumscripții ar câștiga candidatul de stânga și doar în 21 cel de dreapta. Diferența între cele două tabere ar crește de la 3 la 9 mandate, adică de 3 ori. Dacă vom da la o parte cele 6 circumscripții asupra cărora s-a aplicat mecanismul de malapportionment combinat cu gerrymandering, atunci vom observa că raportul celor 45 mandate în baza sistemului proporțional ar fi de 25 stânga la 20 dreapta, totuși acesta este de 26 la 19. Am analizat mai atent etapele de lucru a comisiei și am ajuns la concluzie că diferența a fost asigurată din contul Mun. Chișinău.

În prima etapă comisia a decis forarea a 46 circumscripții pe teritoriul controlat al țării, apoi că 11 vor fi din Chișinău. La următoarea etapă comisia a decis să aloce 2 circumscripții pentru regiunea transnistreană și numai 3 pentru diasporă. Într-un final s-a decis ca suburbiile Mun. Chișinău să fie separate în 2 circumscripții diferite. În cazul dat vorbim despre un procedeu clasic de concentrare excesivă a alegătorilor de o anumită orientare în o singură circumscripție. Din cele 11 circumscripții din Mun. Chișinău, 5 favorizează candidații de stânga și 6 pe cei de dreapta (Anexa 2). Totuși, diferența cea mai

mare dintre alegătorii de dreapta și de stânga în circumscripțiile care îi favorizează pe primii în municipiul Chișinău este de 6 mii alegători. În schimb în cele două circumscripții din suburbiile Chișinăului, dreapta acumulează cu 7700 și 12100 alegători mai mult. Este vorba de o concentrare intenționată vizibilă.

În cazul în care localitățile din suburbii ar fi fost incluse în aceleași circumscripții cu secțiile de votare alăturate din sectoare, raportul de forțe în cadrul acestora s-ar fi schimbat mult. Deja am arătat mai sus cum pentru a concentra abuziv alegătorii pro-europeni din suburbii s-a recurs la încălcarea legii prin includerea a părți din diferite sectoare în aceleași circumscripții. Nici nu este cazul să spunem că harta celor două circumscripții din suburbii arată bizar din cauza distanțelor mari între localități, în timp ce combinarea cum regiunile alăturate din sectoare ar fi mult mai rațională<sup>39</sup>. Dacă nu s-ar fi aplicat acest procedeu, raportul de circumscripții în Mun. Chișinău ar fi fost de 8 la 3 sau chiar 9 la 2 în favoarea partidelor de orientare pro-europeană.

*În concluzie, din cele 30 de circumscripții care favorizează partidele de orientare pro-rusă, 7 au fost formate prin aplicarea procedeelelor de malapportionment (Taraclia, 2 în Transnistria și 1 în diasporă) și gerrymandering (nr. 23, 29 și 31 din Chișinău). Circumscripția 50 (Europa) a fost formată prin concentrare excesivă a alegătorilor pro-europeni, ceea ce defavorizează partidele de dreapta. Dacă nu erau aplicate aceste procedee, raportul de circumscripții favorabile (în baza modelării bazate pe alegerile prezidențiale) ar fi trebuit să fie de 25 la 26 în favoarea partidelor de dreapta, nicidecum de 30 la 21 în favoarea celor de stânga.*

## **Concluzii – know-how moldovenesc în materie de gerrymandering.**

Problema abuzului politicianilor care controlează puterea asupra regulilor de joc pentru alegeri este larg răspândită. De fenomenul gerrymandering suferă chiar și democrațiile avansate. Politicienii schimbă legislația electorală în interes propriu. Totuși, se pare că în cazul Republicii Moldova s-a mers mult mai departe. Deja de la etapa de analiză a proiectelor de lege pentru modificarea sistemului electoral a devenit destul de clar că noile prevederi vor favoriza PD și PSRM. Înțelegerile de culise între cele două partide au fost evidente. Sistemul prin care deputații sunt aleși în un singur tur favorizează anume PSRM care deține practic monopolul pe segmentul de stânga al electoratului. Introducerea în procesul electoral a CNI, reducerea rolului mass-media, creșterea exponențială a puterii justiției controlate politic în procesul electoral, creșterea impactului resurselor administrative și controlului asupra

---

<sup>39</sup> link la harta

administrațiilor locale – acestea și multe alte prevederi noi ale legislației oferă partidului de guvernare un control total asupra procesului electoral.

A doua etapă a fost formarea circumscriptiilor uninominale în aceeași logică. Chiar dacă Codul Electoral prevede formarea unei comisii independente, deja prin elaborarea de către Ministerul Justiției controlat de PD a regulamentului comisiei a fost anulată independența acesteia. A urmat introducerea discreționară în componența acesteia a unei majorități absolute de persoane afiliate sau controlate de guvernare. A fost asigurat controlul politic deplin asupra procesului de formare a circumscriptiilor.

Activitatea comisiei a fost absolut netransparentă, proiectele de decizii nu au fost supuse la nici un fel de consultări publice. La fel a acționat Guvernul când a aprobat limitele circumscriptiilor. În cadrul comisiei nu s-a ținut cont aproape deloc de prevederile Codului Electoral, cu atât mai puțin de bunele practici internaționale. Drept rezultat, majoritatea absolută a circumscriptiilor au fost create cu încălcarea prevederilor legale.

În cazul a 9 circumscriptii din 51 au fost aplicate procedee vizibile de malapportionment și gerrymandering. Felul în care au fost croite și aprobate limitele circumscriptiilor denotă că este favorizat în majoritatea covârșitoare a cazurilor Partidul Socialiștilor și sunt defavorizate partidele pro-europene.

Implementarea reformei electorale prin delimitarea circumscriptiilor uninominale demonstrează în mod repetat strategia guvernării de a se menține abuziv la putere prin intermediul candidaților în circumscriptii din partea PSRM. Acest partid este controlat în suficientă măsură încât să permită promovarea sub siglă proprie a persoanelor care vor constitui o majoritate dominată a actuala guvernare. Posibil în spatele acestor aranjamente se află și alte înțelegeri. Cert este că ținta principală a felului în care au fost trasate circumscriptiile uninominale este defavorizarea alegătorilor de orientare pro-europeană.

*În cadrul procesului de formare a circumscriptiilor nu s-a ținut cont de majoritatea absolută a recomandărilor CoV. Ce este și mai grav, s-au încălcat numeroase prevederi ale legislației naționale. În cazul RM putem constata o adevărată inovație la nivel internațional în materie de modelare a legislației și regulilor electorale sub interesele unei guvernări. Nu cred că sunt cunoscute exemple similare când într-o singură etapă sunt modificate atât de radical și cu atâtea încălcări vizibile a normelor democratice regulile de joc pentru chiar următorul scrutin parlamentar. Mai întâi a fost*

*creat un sistem electoral care nu se mai regăsește în nici o republică parlamentară cu Parlament mono-cameral. La acea fază legislația deja a fost modificată în interesul guvernării PD și PSRM. La etapa a doua s-a aplicat discreționar legislația vagă pentru a forma o comisie absolut controlată politic. Apoi această comisie la fel de discreționar a desfășurat procesul de formare a circumscripțiilor, aplicând și interpretând conform intereselor proprii Codul Electoral. Drept rezultat peste 2/3 dintre circumscripții au fost create cu încălcarea legii. În cazul a 9 din 51 de circumscripții sunt constatate procedee de modelare politică (gerrymandering și malapportionment). Rezultatul activității absolut netransparente a comisiei este favorizarea candidaților PSRM în majoritatea circumscripțiilor. Având în vedere încălcările Codului Electoral, Hotărârea Guvernului prin care au fost create circumscripțiile uninominale trebuie anulată, iar aplicarea noului sistem electoral amânată până la asigurarea unor condiții minime de funcționalitate și legalitate, nicidecum pentru următoarele alegeri.*

---

*Studiul a fost elaborat în cadrul proiectului “Watchdog.MD: Whistle-blowers in Energy and Public Policies in Moldova” implementat cu suportul financiar a European Endowment for Democracy.*

#### **Anexe:**

Anexa 1. Tabelul de sinteză comparativă între recomandările Comisiei de la Veneția, reglementările din Codul Electoral, regulamentul comisie pentru formarea circumscripțiilor și rezultatele delimitării circumscripțiilor. Y – prevederea/recomandarea se regăsește sau corespunde; N – nu se regăsește, P – se regăsește parțial sau formal.

Anexa 2. Circumscripțiile uninominale aprobate de Guvern cu indicarea numărului de alegători, numărului de unități teritorial-administrative din care fac parte localitățile circumscripției, a rezultatelor alegerilor din 2016 pe circumscripții și diferenței numerice

Policy brief.

între circumscripții. Jos sunt rezultatele modelării alegerilor parlamentare în baza celor prezidențiale din 2016 – în baza sistemului proporțional și a celui mixt.

Anexa 3. Componența comisiei pentru formarea circumscripțiilor. PDM – membru PDM, PDMx – structură afiliată sau susținător declarat al PDM, Ix – Independent, dar expus influenței posibile din partea PDM.