

APEL PUBLIC

privind transparența limitată și deficiențele constatate în procesul de adoptare a proiectului hotărârii privind constituirea circumscriptiilor uninominale

7 noiembrie 2017

Organizațiile societății civile semnatare își exprimă îngrijorarea privind transparența limitată a activității Comisiei naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente și solicită Guvernului ca proiectul de hotărâre privind constituirea circumscriptiilor uninominale să fie supus consultărilor publice.

Această solicitare vine în contextul următoarelor deficiențe constatate în procesul de implementare a legii nr. 154 din 20 iulie 2017 cu privire la modificarea Codului Electoral.

- ***Ignorarea prevederilor Codului bunelor practici în materie electorală (Comisia de la Veneția) cu privire la rolul Parlamentului în formarea circumscriptiilor electorale***

Conform pct. 17 din Codul bunelor practici "Cea mai bună soluție ar fi examinarea problemei în prima instanță de către o comisie compusă în majoritate din membri independenți (...). Ulterior, parlamentul ar putea adopta o decizie în baza propunerilor prezentate de comisie, rezervând posibilitatea unui singur recurs."¹

Atribuirea dreptului de constituire a circumscriptiilor electorale uninominale permanente unui organ politic, și anume Guvernului, care este subordonat majorității parlamentare, precum și neinclusiunea hotărârilor circumscriptiilor uninominale în corpul Codului Electoral este o deficiență majoră a sistemului electoral mixt aprobat prin Legea nr. 154 din 20 iulie 2017.

- ***Constituirea tardivă și cu încălcarea legii a Comisiei pentru constituirea circumscriptiilor uninominale***

Circumscriptiile uninominale se aprobă, conform art. 74 alin. (2) din Cod, de Guvern - în baza deciziei unei Comisii independente, a cărei componentă este stabilită prin hotărâre de Guvern. Prin art. III din Legea nr. 154 din 20 iulie 2017, s-a stabilit un termen de 30 de zile în care Guvernul era obligat să formeze Comisia națională pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente („Comisia”). În acest sens, Asociația Promo-LEX, în comun cu Centrul de Resurse Juridice din Moldova, au făcut o declarație publică la 21 august 2017, prin care au atras atenția asupra faptului că **Guvernul nu a format Comisia națională în termenul prevăzut de lege**, termenul limită expirând la 20 august 2017. Componenta nominală a Comisiei naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente a fost aprobată de Guvern prin Hotărârea nr. 708 din 6 septembrie 2017, **cu o întârziere de 17 zile.**

- ***Subminarea independenței Comisiei***

În data de 18 august 2017, cu 2 zile înainte de expirarea termenului limită de aprobare a componentei Comisiei, Ministerul Justiției a lansat spre consultări publice un proiect de Regulament cu privire la activitatea Comisiei. Menționăm că documentul, în varianta finală, a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 670 din 23 august 2017. În opinia noastră, **inițiativa Guvernului de a reglementa activitatea unei comisii care conform legii se prezumă a fi independentă și care urmează să-și elaboreze propriul Regulament de activitate care doar tehnic urma să fie aprobat de Guvern nu înseamnă altceva decât ingerință directă în activitatea acestui organ și intenție de suprimare a independenței acesteia.** Or, conform art. III din Legea nr. 154 din 20 iulie 2017, Guvernul urma până la 20 august 2017, doar să aprobe componenta nominală a Comisiei și să stabilească mandatul de activitate a acesteia în timp, cu fixarea termenului în care Comisia creată să propună Guvernului propriul Regulament de activitate.

- ***Transparență limitată în activitatea Comisiei***

¹ <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2013/03/Codul-de-bune-practici-in-materie-electorala.pdf>

Având în vedere perioada parcursă din momentul constituirii Comisiei și adoptării Regulamentului de activitate a acesteia, putem constata transparența limitată în activitatea acestui organ. Amintim în acest sens că reieșind din Planul de acțiuni calendaristic al Comisiei,² **la 17 octombrie 2017, urmau să aibă loc consultări publice asupra modelului definitivat de formare a circumscriptiilor.** Atestăm că **consultările publice au lipsit totalmente din procesul decizional** al Comisiei.

Deși ședințele Comisiei au fost publice și transmise în direct prin intermediul surselor de informare în masă, **documentele aflate în lucru și cele de informare obținute de la diferite autorități, precum și procesele verbale ale ședințelor nu au fost publicate în totalitate.** Asta deși potrivit pct. 19 lit. h) din Regulament, secretarul Comisiei conlucrează cu mass-media în reflectarea activității Comisiei, iar potrivit pct. 14, Comisia este asistată de un secretariat, asigurat de către Cancelaria de Stat.

Menționăm că despre acest fapt a fost relatat și în Apelul Public din 4 octombrie 2017, semnat de 17 organizații non-guvernamentale din Republica Moldova și din diasporă.³ Organizațiile societății civile atrăgeau atenția atunci că după 3 ședințe desfășurate, pe pagina web a Cancelariei de Stat nu era publicat vreun proces-verbal al Comisiei. Mai mult, **informația despre discuțiile privind ședințele și deciziile adoptate de către Comisie nu era accesibilă pentru publicul interesat.**

La momentul publicării prezentului Apel, pe pagina web a Cancelariei de Stat, la rubrica “Activitatea Comisiei Naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente” sunt plasate procesele verbale ale ședințelor din 12, 19 și respectiv 26 septembrie 2017, precum și linkurile la înregistrările video ale celor 8 ședințe (un link inactiv).⁴ De asemenea, un anunț adresat diasporei privind recepționarea propunerilor privind formarea circumscriptiilor a fost plasat pe pagina sa de Biroul Relații cu Diaspora la 12 septembrie (anunț repetat la 20 septembrie 2017).⁵ Deși Asociația „Gente Moldava” din diasporă a reacționat la acest apel și a expediat propuneri, acestea nu s-au regăsit în vreo sinteză a divergențelor care urma a fi publicată pe pagina web a BDR sau a Cancelariei de Stat în corespundere cu cerințele Legii nr. 239 privind transparența în procesul decizional din 13 noiembrie 2008. Potrivit respectivei legi și a Hotărârii de Guvern nr. 967 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional din 9 august 2016, **autoritățile publice sunt obligate să asigure transparența procesului decizional la fiecare etapă a elaborării unei decizii, să asigure accesibilitatea informației și să asigure consultarea publică a proiectelor de hotărâri.**

- ***Ignorarea criteriilor speciale de calculare a numărului de circumscriptii ce ar urma să fie deschise în stânga Nistrului, precum și pentru alegătorii aflați peste hotare.***

Deși atât Codul electoral, cât și Regulamentul privind activitatea Comisiei stabilesc anumite criterii de calcul a numărului de circumscriptii uninominale permanente în stânga Nistrului și peste hotare, Comisia le-a ignorat în totalitate. În Opinia sa din 23 octombrie 2017, Asociația Promo-LEX a venit cu propuneri de criterii echidistante și clare, inclusiv în baza prevederilor Codului electoral, ce au permis să deducă **necesitatea constituirii a șase circumscriptii peste hotare**⁶. De asemenea, o analiză făcută de Asociația „Gente Moldava” din diasporă a indicat necesitatea constituirii a cinci circumscriptii peste hotare.⁷ Amintim că atât propunerile Promo-LEX, cât și cele ale „Gente Moldava” nu au fost discutate în cadrul ședințelor. În același timp, Comisia a aprobat **doar 3 circumscriptii**

² http://brd.gov.md/sites/default/files/planul_de_actiuni_calendaristic.pdf.

³ Apel public privind transparența activității Comisiei naționale pentru constituirea circumscriptiilor uninominale permanente, 4 octombrie 2017, <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/10/17-10-04-Apel-transparenta-comis-circumscriptii.pdf>.

⁴ <http://cancelaria.gov.md/ro/apc/activitatea-comisiei-nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninominale-permanente>.

⁵ <http://brd.gov.md/ro/content/biroul-relatii-cu-diaspora-lanseaza-anuntul-repetat-privind-constituirea-circumscriptiilor>.

⁶ OPINIA Asociației Promo-LEX cu referire la numărul de circumscriptii uninominale care urmează a fi create peste hotarele țării și repartizarea acestora potrivit zonelor geografice. <https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscriptii-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-peste-hotarele-tarii-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro>

⁷ Asociația Gente Moldava, Veneția, Italia, Comentarii privind constituirea circumscriptiilor uninominale peste hotarele Republicii Moldova, 25 septembrie 2017, <https://drive.google.com/file/d/0BxwIRtSMdesFMXVzRFk3dDZzTDg/view>.

peste hotare și 2 în stânga Nistrului, fără vreo explicație potrivit cărui criteriu s-a decis acordarea a 5 circumscripții pentru aceste teritorii, inclusiv cum s-a ajuns la formula 3+2.

- ***Interpretabilitatea și nerespectarea criteriului demografic de repartizare utilizat pentru constituirea circumscripțiilor electorale de pe teritoriul Republicii Moldova aflate sub jurisdicția autorităților constituționale***

În calitate de criteriu de constituire a circumscripțiilor a fost utilizat numărul alegătorilor înregistrați. În acest sens, atragem atenția că, în conformitate cu prevederile Codului electoral, circumscripțiile electorale de pe teritoriul Republicii Moldova aflate sub jurisdicția autorităților constituționale vor avea la bază un număr relativ egal de alegători și **vor cuprinde între 55000 și 60000 de alegători cu drept de vot**. De asemenea, în spiritul bunelor practici, Codul electoral stabilește că devierea numărului de alegători între circumscripțiile electorale uninominale nu trebuie să depășească 10%. În contextul dat, constatăm cel puțin următoarele situații problematice:

- nu este clar în baza cărei cifre se calculează abaterea maximal admisibilă de 10%, or intervalul de 55 000 – 60 000 lasă loc pentru interpretări;
- doar 10 circumscripții se încadrează în limita de 55 000 – 60 000 (toate fiind din municipiul Chișinău);
- diferența dintre cea mai numeroasă circumscripție – 67 278 (nr. 46, Ceadâr-Lunga) și cea mai puțin numeroasă – 55 161 (nr. 25, mun. Chișinău) este de 12 117 de alegători.

- ***Obligația Guvernului de a supune consultărilor publice proiectul Hotărârii privind constituirea circumscripțiilor uninominale***

Deși Codul electoral nu instituie un termen în care Comisia urmează să adopte și să transmită Guvernului spre aprobare decizia privind constituirea circumscripțiilor uninominale, Regulamentul prevede un atare termen de 13 luni până la data expirării mandatului Parlamentului. În același timp, și Codul electoral și Regulamentul stabilesc că revizuirea circumscripțiilor nu poate fi efectuată în ultimele 12 luni dinaintea alegerilor ordinare. Conform art. 63 din Constituție și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 31 din 10 noiembrie 2010, mandatul Parlamentului este de 4 ani și se calculează începând cu data când au loc alegerile deputaților în legislativ. Ultimele alegeri în Parlament au avut loc la 30 noiembrie 2014 și, respectiv, Comisia urma să transmită lista circumscripțiilor uninominale Guvernului până la 30 octombrie 2017, **iar Guvernul să o aprobe până la 30 noiembrie 2017**. Menționăm că Comisia a votat proiectul cu lista circumscripțiilor uninominale pentru a fi transmise Guvernului în ședința din 30 octombrie 2017. În contextul celor expuse, considerăm că Guvernul dispune de timp suficient pentru inițierea consultărilor publice pe subiectul respectiv.

- ***Lipsa unei hotărâri a Curții Constituționale pe marginea sesizării unui grup de deputați privind controlul constituționalității Legii nr. 154 din 20 iulie 2017***

Prin sesizarea nr. 117a, un grup de deputați în Parlament au solicitat Curții exercitarea controlului constituționalității și declararea ca fiind neconstituțională Legea nr. 154 din 20 iulie 2017, prin care a fost schimbat sistemul electoral din Republica Moldova⁸. În acest sens, considerăm că decizia privind constituirea circumscripțiilor uninominale în procesul de implementare a legii nr. 154 din 20 iulie 2017, trebuie să fie adoptată după pronunțarea hotărârii Curții. Din punctul de vedere al semnatarilor Curtea Constituțională trebuie să examineze în regim de urgență această sesizare.

Având în vedere cele menționate mai sus, precum și reieșind din importanța și impactul unui proces decizional integru și transparent pe subiectul constituirii circumscripțiilor uninominale, organizațiile semnatare solicită:

Parlamentului Republicii Moldova:

⁸ <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=677&l=ro>

- să modifice Legea nr. 154 din 20 iulie 2017 în vederea aplicării acesteia începând cu scrutinul parlamentar din 2022;
- să modifice art. 74 alin. (4) litera a) din Codul electoral în vederea adaptării numărului utilizat în calitate de criteriu special de repartizare la realitățile și procesele demografice curente din Republica Moldova, în special, ținând cont și de numărul de alegători plecați peste hotarele Republicii Moldova;

Guvernului Republicii Moldova:

- să organizeze consultarea publică a proiectului hotărârii de Guvern până la adoptarea hotărârii privind aprobarea listei circumscripțiilor uninominale permanente;
- să asigure ca, în spiritul prevederilor Codului bunelor practici în materie electorală (pct.17), să poată fi utilizată posibilitatea restituirii spre reexaminare, la necesitate, a listei de circumscripții elaborate de Comisie, cu recomandările de rigoare, formulate inclusiv în procesul consultărilor publice;
- să asigure accesibilitatea tuturor documentelor Comisiei care au precedat elaborarea proiectului hotărârii;
- să aprobe circumscripțiile uninominale după ce Curtea Constituțională se va expune asupra sesizării nr. 117a depusă la 5 septembrie 2017 de către un grup de deputați în Parlament.

Curții Constituționale:

- să examineze cu celeritate sesizarea nr. 117a privind exercitarea controlului constituționalității și declararea ca fiind neconstituțională a Legii nr. 154 din 20 iulie 2017

Comisiei pentru constituirea circumscripțiilor uninominale:

- să publice în regim de urgență toate procesele-verbale ale ședințelor Comisiei;
- să publice documentele ce ar explica criteriile utilizate în procesul de constituire a circumscripțiilor. În special, ne referim la modul de departajare a celor 5 circumscripții alocate regiunii transnistrene ale Republicii Moldova și cetățenilor Republicii Moldova aflați în ziua votării peste hotare sau explicarea modului de raportare a numărului de alegători din cadrul circumscripțiilor la necesitatea ca devierea numărului de alegători între circumscripțiile electorale uninominale să nu depășească 10%.

Semnatar⁹:

1. Asociația Promo-LEX
2. Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)
3. Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”
4. Fundația Est-Europeană
5. Institutul de Politici Publice
6. Centrul de Politici și Reforme
7. WatchDog.md
8. Asociația Presei Independente

Apel subsemnat după aprobarea hotărârii Guvernului, ora 18.30

9. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
10. AGER
11. Transparency International Moldova

⁹ Lista rămâne deschisă și pentru alți semnatar.