

## **Cum se confecționează o majoritate parlamentară prin lege - reforma sistemului electoral din Republica Moldova**

**(How to fabricate a parliamentary majority using the law – the reform of the electoral system from The Republic of Moldova)**

Radu CARP

**Abstract:** *The article deals with the problem of political stability in Moldova and the type of political regime that would ensure a safer future for the country..*

**Keywords:** *Moldova, Parliamentary Majority, Electoral System, Law.*

### **Efectele sistemului majoritar și ale reprezentării proporționale**

La începutul anului 2017, Partidul Democrat propunea reforma sistemului electoral din Republica Moldova prin trecerea la sistemul de vot majoritar. Propunerea a fost intens criticată, s-a vorbit foarte mult despre tendința de a trece la un sistem autoritar prin eliminarea mai multor partide dintr-un Parlament ales pe baza acestui sistem de vot. S-au organizat și conferințe la care au participat reprezentanți ai puterii și ai opoziției care dorește păstrarea reprezentării proporționale.

Întrebarea relevantă este ce fel de regim politic ar asigura un plus de democrație pentru Republica Moldova,

nu câte partide ar intra în Parlament. Orice reformă electorală trebuie să aibă un scop pe termen lung, altfel degeaba este propusă și aplicată. Contează caracterul Republicii Moldova, respectiv stat unitar, cu minorități care au o agendă politică clară, cu lipsa unui control efectiv asupra întregului teritoriu, cu un președinte ales direct și cu partide politice slabe? În principiu, răspunsul este afirmativ dar gradul de influență ai acestor factori în alegerea unui sistem electoral este limitat. Într-un stat subminat de divizări etnice, politice și religioase, reprezentarea proporțională asigură reprezentarea corectă a tuturor curenților minoritare. Cei care argumentează în favoarea menținerii reprezentării proporționale, ar trebui să aibă în vedere că

aceasta se dovedește a fi benefică dar cercetările au arătat că de fapt clivajele preexistente sunt întărite în urma aplicării reprezentării proporționale și nu ameliorate. Partizanii reprezentării proporționale invocă exemplul Irlandei de Nord, caz în care introducerea acesteia în 1997 a asigurat reprezentarea mai multor partide în *Stormont* și discutarea de soluții la conflictul inter-religios în cadrul legislativului. Este adevărat, reprezentarea proporțională s-a dovedit a fi benefică timp de aproape 20 de ani. Alegerile din luna martie a acestui an au creat însă o mare problemă: pentru prima dată, o majoritate se poate contura în jurul Sinn Fein, partid ultra-naționalist care dorește reunificarea cu Irlanda. Negocierile pentru formarea unui nou guvern între principalele forțe politice, Sinn Fein și DUP (unioniștii care militează în favoarea menținerii Irlandei de Nord în Regatul Unit), sunt blocate. Este posibil ca guvernul de la Londra să revoce autonomia Irlandei de Nord și să guverneze direct provincia, dacă nu se conturează o majoritate anti-Sinn Fein. Este rezultatul electoral din 2017 un efect al sistemului electoral? În mare parte, da.

Partidul Democrat a urmărit cu siguranță un presupus efect al sistemului majoritar. Potrivit legii clasice a lui Duverger, sistemele majoritare produc un sistem de două partide, în timp ce reprezentarea proporțională produce un sistem multipartidist. Scopul lui Vladimir Plahotniuc a fost să existe un Parlament în care să fie reprezentate doar partidul său și

socialiștii lui Dodon, de fapt un singur partid unic, urmând a se mima confruntarea putere-opoziție dar în realitate fiind asigurată coabitarea între un președinte și un prim-ministru ce provin din partide diferite. Problema este că sistemele majoritare nu produc necondiționat acest efect. Arend Lijphart a studiat numărul efectiv de partide parlamentare în 27 de țări și a ajuns la concluzia că acest indicator este 2,0 în sistemele majoritare, 2,8 în cele mixte și 3,6 în cele proporționale<sup>1</sup>. Cu alte cuvinte, nu sistemul majoritar produce mai degrabă două partide în Parlament, ci sistemele mixte. Un alt argument în favoarea sistemului majoritar invocat de Partidul Democrat este că acesta produce guverne dominate de un singur partid, guverne eficiente și responsabile. Cercetările contrazic parțial acest efect. Potrivit lui Pippa Norris<sup>2</sup>, doar 56,3% din alegerile organizate potrivit sistemului majoritar generează guverne compuse dintr-un singur partid. Mai mult, sistemele majoritare pot produce și guvernări de coaliție (Marea Britanie în perioada interbelică), iar reprezentarea proporțională poate genera guverne conduse pentru multă vreme de un singur partid (socialiștii austrieci, laburiștii norvegieni sau social-democrații suedezi). Nu este prin urmare deloc sigur că un sistem majoritar ar avea ca efect intrarea a doar două partide în Parlament și nici că un asemenea sistem ar genera un guvern condus de un singur partid.

Cei care neagă avantajele sistemului majoritar ar trebui să depă-

șească cumva anul 1970 când Stein Rokkan afirma că este „pur și simplu imposibil” de descris beneficiile acestui sistem pentru avansul în direcția democrației. Este adevărat, multă vreme s-a crezut că în alegerea unui sistem electoral trebuie făcută o alegere între o mai bună reprezentare parlamentară a intereselor divergente din societate și guverne care să conducă responsabil, între partide politice puternice și politicieni care să poată fi trași la răspundere (politică). S-a considerat că cele două scopuri se exclud reciproc. Riscul major al sistemului majoritar este să producă supra-reprezentarea partidelor care câștigă alegerile (în 1997 laburiștii britanici au câpătat 43,2% din voturi dar 63% din locurile în Parlament), în timp ce reprezentarea proporțională produce negocieri interminabile privind formarea unui nou guvern după alegeri (cazul Belgiei sau al Olandei), ceea ce generează atracție pentru discursul partidelor populiste, discurs care pune în prim plan eficiența, opusă dezbaterilor sterile. La fel ca și legea lui Duverger, postulatul imposibilității combinării celor două efecte prin intermediul unui singur sistem electoral este pus la îndoială. Shughart și Wattenberg au arătat într-o lucrare din 2003<sup>3</sup> că sistemul electoral prin care sunt aleși mai mulți reprezentanți din aceeași circumscripție, pe baza mai multor confruntări în mai multe colegii care compun circumscripția respectivă, produce în proporții rezonabile efectele benefice ale sistemului majoritar și ale reprezentării proporționale. Alți

doi autori, Carey și Hix, au dus mai departe cercetările și în 2010 au constatat că acest sistem electoral produce guverne formate din două sau trei partide<sup>4</sup>.

Înainte de apariția propunerii unui sistem mixt, în Republica Moldova dezbaterile s-a dus între a alege sistemul majoritar pur sau reprezentarea proporțională. Guvernul a promovat sistemul majoritar fără alte argumente decât nevoia de a instaura un singur partid la putere, opoziția a apărat reprezentarea proporțională pe motivul temerii că nu va intra în Parlament. Toate dezbaterile de până acum nu au reușit decât să aducă la aceeași masă puterea și opoziția, pentru a exprima argumente în favoarea sistemului majoritar, respectiv reprezentării proporționale. Dezbaterile din Republica Moldova arată că într-adevăr, așa cum afirma Pippa Norris, problema alegerii unui sistem electoral a devenit una centrală în cadrul dezbaterilor politice din toate țările, depășind stadiul de discuție marginală. Deocamdată însă, nu sunt semne că, indiferent cum ar arăta, reforma sistemului electoral va duce la un plus de democrație. Nu știm ce consecințe ar putea avea introducerea sistemului majoritar dar, în condițiile unor partide slabe și a monopolului resurselor financiare de către oligarhul Plahotniuc, probabilitatea de a genera un sistem autoritar cu doi capi ai executivului care se înțeleg foarte bine în ceea ce privește gestionarea puterii este foarte mare. Păstrarea reprezentării proporționale ar face ca sistemul coalițiilor largi de partide,

negociate îndelung și afectate de instabilitate cronică, să se perpetueze. O privire obiectivă asupra scopurilor pe termen lung ale democrației din Republica Moldova ar face ca dezbateră să ia în calcul și opțiuni de felul celei expuse mai sus. O dezbateră polarizată în continuare politic va genera, fără îndoială, un clivaj politic mai amplu, imposibil de gestionat. Politicienii moldoveni ar trebui să învețe din viciile și virtuțile sistemului electoral practicat în Irlanda de Nord.

### **Efectele sistemului mixt – exemplul Ucrainei și poziția Comisiei de la Veneția**

În anul 2010 Viktor Ianucovici câștigă alegerile prezidențiale din Ucraina fără a avea o majoritate în Parlament. Din acest motiv, inițiază o reformă electorală prin care dorea introducerea votului mixt. În 2011 Comisia de la Veneția a analizat proiectul de lege și a recomandat ca acest sistem electoral să nu fie introdus<sup>5</sup>. În ciuda acestei recomandări, Parlamentul ucrainean adoptă proiectul de lege. Opoziția a acuzat Partidul Regiunilor că dorește acapărarea totală a puterii. Ucraina avusese deja experiența votului mixt, practicat la alegerile din 1998 și 2002, alegeri care nu au fost considerate un pas înainte în direcția democratizării. La alegerile din 2012 au fost mituiți alegătorii, s-au folosit din plin fondurile guvernamentale pentru candidații Partidului Regiunilor, s-au

falsificat rezultate. Dintr-un total de 450 de locuri, 43 au revenit unor candidați independenți, legați de interesele de afaceri ale grupării lui Ianucovici. Organizațiile internaționale, UE și SUA au avut o poziție critică față de rezultatele acestor alegeri. Alegerile au adus un plus de 10 mandate Partidului Regiunilor și un minus de 55 de voturi pentru Patria, coaliția partidelor de opoziție pro-europene.

Pare un scenariu cunoscut? Exact același scenariu se derulează în acest moment în Republica Moldova. După adoptarea sistemului de vot mixt, este de presupus că alegerile din 2018 vor da câștig de cauză PD și PSRM, iar candidații independenți vor face diferența în vederea alcătuirii unei majorități parlamentare.

Scenariul aplicat în Republica Moldova este însă mai complex decât cel aplicat în Ucraina. Cei care l-au conceput au în vedere decuparea circumscripțiilor electorale ulterior, prin mecanisme netransparente, probabil cu puțin timp înainte de desfășurarea alegerilor. Regulile neclare referitoare la finanțarea campaniilor electorale și la funcționarea partidelor politice, desfășurarea în condiții arbitrare a alegerilor în Transnistria și în diasporă completează peisajul unor alegeri care vor avea loc împotriva standardelor democratice.

Un aspect ascuns cu bună știință de autorii acestei reforme electorale se referă la faptul că în 2013 Comisia de la Veneția a recomandat să fie schimbate regulile referitoare la partidele politice și la finanțarea campa-

niilor electorale<sup>6</sup>. Până în acest moment, nu s-au pus în aplicare aceste recomandări. Avizul din 2017 al Comisiei de la Veneția<sup>7</sup> pornește explicit de la premisa că înainte de orice reformă electorală trebuie puse în aplicare recomandările din 2013. Autoritățile de la Chișinău sunt inflexibile în această privință.

Comisia de la Veneția pornește de la premisa că un sistem electoral, pentru a putea produce rezultate în direcția democratizării, trebuie să îndeplinească trei condiții: legislația electorală să respecte standardele internaționale, aceasta să fie adoptată prin consens, iar dorința de a o pune în aplicare să se manifeste cu bună credință. Toate aceste criterii nu sunt îndeplinite în cazul legislației electorale propusă în Republica Moldova. Comisia de la Veneția consideră că alegerea unui sistem electoral este alegerea suverană a unui stat dar criteriile enunțate trebuie respectate în orice circumstanțe.

În privința sistemului electoral mixt propus, Comisia de la Veneția consideră că acei candidați independenți, aleși pe baza unui sistem majoritar, ar putea fi influențați de oameni de afaceri, reducând astfel legitimitatea Parlamentului care ar urma să fie ales în acest mod. O altă problemă este atribuția Comisiei Electorale Centrale de a stabili limitele circumscripțiilor, neexistând criterii pentru delimitare, aspect care poate fi decisiv pentru circumscripțiile din Transnistria. Este considerată o problemă a legislației propuse și existența unui prag electoral foarte

ridicat – este singurul aspect de care autorii legii au ținut cont ulterior, o concesie minimă acordată în vederea punerii în aplicare a recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Noua lege electorală introduce dreptul de *recall*, revocarea candidaților aleși. Comisia de la Veneția consideră că această prevedere este contrară regulii interzicerii mandatului imperativ înscrisă în Constituția Republicii Moldova la art. 68, alin. 2, precum și împotriva standardelor internaționale.

Referitor la introducerea sistemului de vot mixt, Comisia de la Veneția constată că este practicat în țări precum Germania, Ungaria, Lituania sau Japonia, dar acest aspect nu garantează un transplant de succes într-o altă țară. Teoria transplantului juridic<sup>8</sup> este extrem de complexă, iar faptul că se face o referire la aceasta în Avizul Comisiei de la Veneția constituie o dezvoltare importantă și un precedent interesant de urmărit în viitor.

Despre delimitarea circumscripțiilor electorale, legea face referire la un ecart maxim de 15% între cea mai mică și cea mai mare circumscripție. Comisia de la Veneția a validat până în prezent ecarteri între 10 % și 15 %, din acest motiv 15 % este considerat la limita dintre normele în general admise și cele nedemocratice.

Cea mai mare problemă identificată de Comisia de la Veneția se referă la reprezentarea diasporei și a alegătorilor din Transnistria: regulile sunt considerate arbitrare și neclare, putând da naștere la nereprezentarea unor largi categorii de cetățeni, iar

atribuțiile acordate instituțiilor de stat în întregul proces electoral din aceste circumscripții este considerat a fi o imixtiune nepermisă din partea guvernului. De asemenea, reprezentarea minorităților naționale în Parlament este considerată a fi pusă în pericol.

Greșeala guvernului de la Chișinău sau mai degrabă a Partidului Democrat, principalul actor politic al acestui guvern, partid afiliat socialiștilor europeni, este de a considera avizul Comisiei de la Veneția ca fiind expresia poziționării PPE împotriva reformei electorale. O evaluare greșită. Avizul Comisiei de la Veneția este redactat în colaborare cu Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) al OSCE. Poziționarea PPE în Parlamentul European a fost conturată ulterior Avizului Comisiei de la Veneția. Grupul socialiștilor europeni nu a fost de acord cu menționarea problemei reformei electorale în decizia Parlamentului European prin care se acordă finanțarea nerambursabilă de 100 de milioane de euro dar nu a negat constatările menționate în avizul Comisiei de la Veneția. Faptul că în prezent Comisia Europeană are serioase rezerve față de reforma electorală din Republica Moldova, iar SEAE analizează compatibilitatea între aviz și lege, ar trebui să dea de gândit guvernului de la Chișinău. Socialiștii europeni au încercat să sară în ajutorul partenerilor din Republica Moldova și să scoată în evidență virtuțile noii legi dar argumentele expuse de aceștia nu sunt convingătoare.

Ce va urma este previzibil. Precedentul ucrainean ne arată că presiunile europene în vederea renunțării la un sistem electoral nu au nici un efect. Chiar și anularea finanțării acordate Republicii Moldova nu ar avea vreun efect în această direcție. Un asemenea gest ar încuraja retorica promovată de PSRM care critică reforma electorală și cere anularea acestei finanțări. Între a acorda această finanțare și a întări PD și a nu o acorda și a întări PSRM, UE va alege calea pragmatismului. Este greu însă de spus cum ar trebui să se concretizeze acest pragmatism.

Guvernul de la Chișinău va folosi în mod pervers argumentele Comisiei de la Veneția, va afirma că reforma electorală, din moment ce este în vigoare, nu mai poate fi modificată cu un an înainte de desfășurarea alegerilor. Alegerile din 2018 vor oferi un plus de voturi pentru PSRM, un minus de voturi pentru PD, compensat de intrarea în Parlament a unor independenți susținuți de acest partid, iar opoziția pro-europeană va intra în Parlament, odată cu reducerea pragului electoral. Aceasta înseamnă că actuala formulă politică de la Chișinău va fi conservată: un președinte opus integrării europene dar fără majoritate în Parlament și un partid personal al unui oligarh, devotat integrării europene doar atâta vreme cât aceasta îi aduce un avantaj personal.

Unde se situează România în acest scenariu? Primul-ministru Tudose a ales, cu ocazia vizitei de la Chișinău de la sfârșitul lunii iulie, solidaritatea de partid cu omologii

PSD, în locul susținerii poziției majoritare a instituțiilor europene. Atunci când Republica Moldova va deveni asemănătoare Ucrainei din anul 2012, deschizând astfel calea unui conflict intern generalizat, răspunderea va reveni nu numai elitei politice actuale aflată la putere în Republica Moldova, ci și guvernului

din România care a susținut un asemenea parcurs. Inedită metodă de a sărbători împreună Centenarul Unirii, având un consens guvernamental pe ambele maluri ale Prutului în privința atenuării democratizării și respectării standardelor europene. Ar fi putut să fie exact altfel, la fel ca în 1918.

## Note

- <sup>1</sup> Arend LIJPHART, *Sisteme electorale și sisteme de partide*, traducere de Ileana Petraș-Voicu, CA Publishing, Cluj-Napoca, 2010.
- <sup>2</sup> Pippa NORRIS, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems* în (edited by) Jean LAPONCE and Bernard SAINT – JACQUES, *Contrasting Political Institutions*, special issue of the International Political Science Review Vol 18 (3) July 1997, pp. 297 - 312.
- <sup>3</sup> Mathew Soberg SHUGHART, Martin P. WATTENBERG, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- <sup>4</sup> John M. CAREY, Simon HIX, *The electoral sweet-spot: low - magnitude of proportional electoral systems*, American Journal of Political Science, vol. 55, issue nr. 2, April 2011, pp. 383 - 397.
- <sup>5</sup> Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine*, CDL-AD (2011)037.
- <sup>6</sup> Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on Draft Legislation of the Republic of Moldova pertaining to financing political parties and election campaigns*, CDL-AD(2013)002.
- <sup>7</sup> Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament)*, CDL-AD(2017)012.
- <sup>8</sup> Prima dată termenul a fost utilizat în 1973 de Otto KAHN - FREUND, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, (1974) 37 MLR 1, iar acesta a fost preluat de Alan WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, 1974. Pentru o definiție a transplantului juridic, vezi Esin ÖRÜCÜ, *Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition*, Netherlands Comparative Law Association, Vol. 4.1, June 2000, <http://www.ejcl.org/41/art41-1.doc>, accesat la data de 1 august 2017.

## Bibliografie

- CAREY, John M., HIX, Simon, *The electoral sweet-spot: low-magnitude of proportional electoral systems*, American Journal of Political Science, vol. 55, issue nr. 2, April 2011, pp. 383- 397.
- KAHN-FREUND, Otto, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, (1974) 37 MLR 1.
- LIJPHART, Arend, *Sisteme electorale și sisteme de partide*, traducere de Ileana Petraș - Voicu, CA Publishing, Cluj, 2010.
- NORRIS, Pippa, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems* în (edited by) Jean LAPONCE and Bernard SAINT – JACQUES, *Contrasting Political Institutions*, special issue of the International Political Science Review Vol 18(3) July 1997, pp. 297 - 312.
- ÖRÜCÜ, Esin, *Critical Comparative Law: Considering Paradoxes for Legal Systems in Transition*, Netherlands Comparative Law Association, vol. 4.1, June 2000, <http://www.ejcl.org/41/art41-1.doc>, accesat la data de 1 august 2017.
- SHUGHART, Mathew Soberg, WATTENBERG, Martin P., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on Draft Legislation of the Republic of Moldova pertaining to financing political parties and election campaigns*, CDL-AD(2013)002.
- Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine*, CDL-AD (2011)037.
- Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament)*, CDL-AD(2017)012.
- WATSON, Alan, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, 1974.