

Șansele candidaților și candidatelor independente de a accede în Parlamentul Republicii Moldova în cadrul sistemului electoral proporțional

Sumar executiv

După declararea independenței la 27 august 1991, pe teritoriul Republicii Moldova s-au desfășurat 10 scrutine parlamentare, 9 dintre care – în baza sistemului electoral proporțional absolut¹ și 1 în baza sistemului electoral mixt-paralel².

În perioada de 30 de ani de independență, în Parlamentul Republicii Moldova în cadrul sistemului proporțional nu a fost ales nici un candidat independent.

Practica internațională arată că în general candidații independenți au mai puține posibilități de a accede în Legislativ în sistemele care aplică un sistem proporțional și o magnitudine³ mare a circumscripțiilor electorale, dar totuși eliminarea barierelor legislative precum pragul electoral ar putea spori șansele reale ale independenților de a obține un mandat de deputat.

Prezentul Policy Brief prezintă contextul național de desemnare și reglementările

care stau la baza (ne)alegerii candidaților independenți în Parlamentul Republicii Moldova, aduce exemple din practica internațională, conține concluzii și recomandări care pot fi utilizate pentru mărirea șanselor candidatelor și candidaților independenți de a fi aleși deputați în Palamentul Republicii Moldova.

Reglementarea națională

Legislația Republicii Moldova oferă cetățenilor și cetățenelor posibilitatea de a candida în mod independent la funcția de deputat, fără a reprezenta un partid politic sau un bloc electoral.

În sensul Codului electoral⁴, *candidat independent* este persoana care își desemnează candidatura pentru ocuparea unei funcții publice eligibile independent de partide, de alte organizații social-politice și de blocurile electorale.

1. În cadrul acestui tip de sistem toată țara reprezintă o singură circumscripție electorală în care sunt aleși 101 deputați.

2. În cadrul acestui sistem, 50 de deputați au fost aleși în circumscripția națională în baza votului reprezentării proporționale, iar ceilalți 51 de deputați - în circumscripțiile uninominale în baza votului majoritar. Sistemul mixt-paralel a fost aplicat doar în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019

3. Magnitudinea circumscripției reprezintă numărul de reprezentanți aleși în circumscripția respectivă.

4. Art. 1 Codul electoral al Republicii Moldova

Candidații la funcția de deputat în Parlament trebuie să întrunească aceleași condiții de eligibilitate ca și candidații de pe listele partidelor politice și blocurilor electorale: să aibă drept de vot, să dețină cetățenia Republicii Moldova și să fi împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani.

Suplimentar însă, Codul electoral prevede pentru candidații independenți obligația de a colecta și prezenta liste de semnături în susținerea lor (liste de subscripție), drept condiție pentru înregistrarea în cursa electorală. În concret, articolul 86 din Codul electoral stipulează un număr de cel puțin 2000 de semnături ale susținătorilor cu drept de vot și de cel mult 2500. Prin derogare de la această prevedere, o candidată femeie poate fi înregistrată dacă prezintă semnăturile a cel puțin 1000 și cel mult 2500 de susținători cu drept de vot.

Semnăturile se colectează de către grupul de inițiativă care a desemnat și/sau susține candidatul independent sau doar de către candidatul independent dacă ultimul decide să nu constituie un grup de inițiativă.

Dacă pretendenții la funcția de deputat reușesc să colecteze numărul necesar de semnături valabile, ei sau ele vor fi înregistrate drept concurenți electorali și vor putea desfășura activități de agitație electorală în condițiile legii.

După încheierea zilei alegerilor și recepționarea documentației electorale de la organele inferioare, Comisia Electorală Centrală totalizează numărul de voturi

5. Art.94 alin. (2), Cod electoral.

valabil exprimate, obținut de fiecare partid sau altă organizație social-politică, de fiecare bloc electoral și de fiecare candidat independent, pentru a stabili dacă aceștia au atins pragul minim de reprezentare⁵:

a) pentru un partid sau o altă organizație social-politică – 5%;

b) pentru un bloc electoral – 7%;

c) pentru un candidat independent – 2%.

Concurenții electorali care nu au atins pragul electoral, se exclud, printr-o hotărâre a Comisiei Electorale Centrale, din procesul de atribuire a mandatelor.

De menționat că până în anul 2009, pragul electoral pentru candidații independenți a constituit 3% de voturi acumulate din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Efectele sistemului electoral proporțional aplicat în Republica Moldova asupra candidaților independenți

În cadrul sistemului electoral proporțional, utilizat în Republica Moldova în perioada 1994–2014 și 2019 – prezent, candidații independenți participă la alegerile parlamentare alături de partidele politice, fiind introduși în același buletin de vot.

Numărul acestora a variat între 67 și 1. *Tabelul nr.1* prezintă numărul de candidați înscrși la fiecare scrutin parlamentar organizat de la declararea independenței în baza sistemului electoral proporțional.

Tabel 1: Candidați independenți în alegeri parlamentare 1994-2021

Data alegerilor parlamentare (AP)	Tipul alegerilor	Nr. candidaților independenți înregistrați	Nr. candidaților care au obținut mandate de deputat
27 februarie 1994	ordinare	20	0
22 martie 1998	ordinare	67 ⁶	0
25 februarie 2001	ordinare	10	0
6 martie 2005	ordinare	12	0
5 aprilie 2009	ordinare	6	0
29 iulie 2009	anticipate	1 ⁷	0
28 noiembrie 2010	anticipate	20	0
30 noiembrie 2014	ordinare	4	0
11 iulie 2021	anticipate	1	0

Constatăm că din cei 131 candidați independenți care au pretins pentru un mandat de deputat pe parcursul anilor, au fost aleși ZERO candidați.

Deducem că determinant a fost, în cazul celor care au pretins la un fotoliu de ales, pragul electoral de 2% reglementat în art. 94 al Codului electoral în condițiile unei circumscripții naționale mari. Acesta, de-a lungul timpului s-a dovedit a fi prea mare pentru a putea fi depășit. Cel mai bun rezultat obținut de un candidat independent a fost 1,09% (Anatol Plugaru la alegerile parlamentare din 1998). Următorul cel mai bun rezultat este al lui Oleg Brega la alegerile din anul 2014 – 14 085 voturi sau 0,88% din voturile valabil exprimate mai mult decât 11 partide participante la alegeri. În rest, performanțele candidaților independenți la alegerile desfășurate în baza sistemului proporțional au fost destul de modeste⁸.

Unica legislatură care a inclus candidați independenți a fost cea aleasă în cadrul alegerilor din 24 februarie 2019 organizate în baza sistemului sistemul mixt paralel. Chiar și așa, doar 3 din cele 59 de persoane care au candidat în 51 de circumscripții

uninomiale au obținut un mandat de deputat.

Misiunea de observare a alegerilor OSCE/ODIHR a notat în raportul final asupra alegerilor parlamentare din 2014: *Candidații independenți trebuie să primească două la sută din voturile valabile pentru a obține un mandat, dublu comparativ cu cotele electorale pentru candidații de pe listele de partid sau coalitție. Acest prag a avut ca rezultat că până în acest moment nici un candidat independent nu a acces în Parlament, iar împreună cu cerințele pentru semnăturile de sprijin și de înregistrare, pun candidații independenți în dezavantaj.*⁹

Bune practici în materie electorală

Fiecare stat european are propriul sistem electoral creat în decursul istoriei constituirii instituțiilor democratice.

Comisia de la Veneția „recunoaște mai degrabă faptul că nu există nici un sistem electoral potrivit în egală măsură pentru toate statele. Alegerea unui sistem electoral de către o țară ar trebui să fie respectată, ca fiind o chestiune de decizie națională

6. 7 dintre aceștia și-au retras candidatura până în ziua alegerilor

7. Retras din cursă până la ziua alegerilor

8. Date disponibile aici <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/> și aici <https://a.cec.md/ro/electoral-2758.html>

9. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/e/148271.pdf>

(Comisia de la Veneția 2002: Orientări, secțiunea II.4). Fiecare sistem electoral are particularități distincte, în funcție de contextul politic și istoric al țării în care acesta este aplicat (Comisia de la Veneția 2010)¹⁰.

Prin semnarea Documentului OSCE de la Copenhaga din 1990¹¹, statele participante, inclusiv Republica Moldova, s-au angajat să respecte dreptul cetățenilor de a solicita funcții politice sau publice, cu titlu individual sau ca reprezentanți ai unor partide politice sau organizații, fără discriminare (paragraful 7.5).

Potrivit Codului de bune practici în materie electorală adoptat Comisia europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția):

1. Propunerea candidaților independenți sau a listelor de candidați poate fi condiționată de colectarea unui număr minim de semnături.
2. Legea electorală nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de un 1% de alegători din circumscripția respectivă¹².
3. Verificarea semnăturilor trebuie să fie reglementată de niște norme clare, în special cele care vizează datele limită¹³.
4. Procesul de verificare trebuie, în principiu, să cuprindă toate semnăturile. Oricum, din moment ce se stabilește cu certitudine că numărul cerut de semnături a fost colectat, semnăturile rămase nu trebuie verificate.

5. Validarea semnăturilor trebuie să fie încheiată până la începutul campaniei electorale.

6. În cazul în care se cere depunerea unei cauțiuni (depozit), aceasta este rambursată dacă candidatul sau partidul acumulează un număr mai mare de semnături; suma și numărul cerut de semnături nu trebuie să fie excesive.

„Un sistem electoral poate impune în mod legal praguri minime pe care părțile sau candidații trebuie să le atingă pentru a dobândi o funcție. Însă pragurile neobișnuit de ridicate pot împiedica alegerea părților. Acest lucru nu trebuie să se realizeze în mod intenționat, pentru a exclude anumite partide politice sau minorități naționale de la reprezentare. Mai mult, pragurile ridicate duc la așa-numitele *voturi pierdute*, ceea ce înseamnă că voturile acestor alegători nu sunt luate în considerare”¹⁴.

Practica internațională

În statele europene cu sisteme democratice mai vechi și mai noi se aplică diferite sisteme electorale și diferite reguli privind alegerea candidaților independenți. Acolo unde alegerile parlamentare se desfășoară în baza sistemului electoral proporțional și legislația prevede desemnarea candidaților și candidatelor independente în Parlament¹⁵, numărul candidaților și candidatelor independente este destul de mic sau aceștia în general nu reușesc să obțină vreun mandat în legislativ.

Tabelul nr. 2 prezintă pragurile stabilite, dar și alte reglementări pentru

10. Utilizarea standardelor internaționale în alegeri, Consiliul European, 2017, p. 22

11. Document nr. DMAE 286/1990 din 29.06.1990 al Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru Dimensiunea Umană a CSCE, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115578&lang=ro

12. Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002), p.6

13. Ibidem, p.7

14. Utilizarea standardelor internaționale în alegeri, Consiliul European, 2017, p.25

15. Danemarca, Estonia, Suedia

candidatele și candidații independenți în unele state europene care utilizează un sistem proporțional și admit înscrierea competitorilor în cursa electorală în mod independent. În pofida angajamentelor luate, țări precum Austria, Armenia, Belgia, Cehia, Finlanda, Slovacia nu reglementează participarea persoanelor independente în

calitate de candidați/candidate în alegeri. În rapoartele de observare a alegerilor, OSCE/ODIHR subliniază permanent că acest fapt contravine standardelor internaționale și angajamentelor OSCE îndemnând statele să aplice paragraful 7.5 din Documentul de la Copenhaga.

Tabel 2.: Praguri electorale și condiții pentru candidatele și candidații independenți în unele state europene care utilizează un sistem proporțional și admit înscrierea în cursa electorală în mod independent

Țara	Semnături de susținere necesare	Prag electoral ¹⁶	Depozit bancar	Nr. candidați independenți aleși (situația din 2021)
Albania	1 % din alegătorii circumscripției electorale respective, dar nu mai mult de 3.000	1% din voturile valabil exprimate la nivel național	-	0 din 140
Bosnia și Herțegovina (Camera Reprezentanților)	5000 semnături	-	10 000 BAM (cca 5100 Euro)	0 din 42
Bulgaria	Minim 1%, dar nu mai mult de 1.000 de alegători din circumscripția respectivă	-	Da, 100 BGN (cca 50 Euro)	0 din 240
Danemarca	150 - 200 alegători din circumscripție	-	-	5 din 179
Estonia	-	-	Da, o sumă egală cu salariul minim lunar stabilit de Guvernul Republicii pentru fiecare persoană pretendentă	0 din 101
Grecia	12 semnături	3%	146,74 Euro	0 din 300
Irlanda (Camera Reprezentanților)	Da, 30 de alegători din circumscripția electorală alternativ depozitului	-	Da, alternativ semnăturilor - un depozit de 500 EUR.	19 din 160
România	Minimum 0,5% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral cu adresa de domiciliu sau reședință în circumscripția respectivă, dar nu mai puțin de 500 de alegători.	-	-	0 din 330

Tabel elaborat de autori în baza datelor prezentate în <https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=PC008> și <https://europeelects.eu/> și <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>

16. În statele în care nu este stabilit un prag electoral legal, se aplică pragul natural sau coeficientul electoral calculat conform legislației naționale la nivel de circumscripție.

Concluziile unui studiu¹⁷ privind efectul sistemelor electorale asupra rezultatelor candidaților independenți în statele membre ale UE arată că:

- Candidații independenți obțin rezultate bune în circumscripțiile uninominale sau în circumscripțiile mici plurinomiale. Independenții primesc foarte puține voturi și nici un loc în circumscripțiile plurinomiale cu o magnitudine peste cinci.
- Magnitudinea circumscripției nu afectează candidații independenți și partidele mici în mod egal. Partidele mici reușesc în circumscripțiile cu magnitudine mare, deoarece acestea favorizează proporționalitatea și au praguri scăzute. Candidații independenți reușesc în circumscripții cu magnitudine mică - deoarece în acest tip de circumscripții, alegătorii se concentrează pe candidat/candidată.
- Performanța electorală a candidaților independenți este favorizată de modelul pluralității (sisteme electorale majoritare) și votul preferențial.

Concluzii și recomandări

În multe democrații, candidații independenți, pot participa la alegeri de rând partidele politice și blocurile/ coalițiile electorale. Acest lucru reiese și din angajamentele pe care statele și le-au asumat o dată cu semnarea Documentului OSCE de la Copenhaga din 1990.

Bunele practici¹⁸ spun că regulile de înregistrare în cursă pentru partidele politice și candidații independenți trebuie să fie aceleași. Totodată, se admite solicitarea unui număr de semnături de susținere din partea alegătorilor (nu mai mult de 1% din numărul alegătorilor din circumscripția

respectivă) sau constituirea unor depozite financiare ca dovadă a *seriozității candidaturii și a sprijinului suficient din partea alegătorilor*¹⁹.

O altă constatare este că, de principiu, sistemul proporțional pe liste de partid și o magnitudine mare a circumscripțiilor electorale reduce semnificativ șansele candidaților și ale candidatelor independente de a obține un mandat de deputat. Cu toate acestea, un prag electoral mic sau inexistent crește șansele acestora.

Datele statistice arată că procentul candidaților independenți rămâne mic în parlamentele naționale ale statelor europene membre ale Uniunii Europene. Sistemul electoral proporțional pe circumscripții cu magnitudine mare și aplicarea pragului electoral defavorizează accesarea în Parlament al candidaților și candidatelor independente. Șansele lor sunt mai mari în cadrul sistemelor electorale majoritare, circumscripții uninominale mici, și în sisteme cu vot unic transferabil.

La nivel național constatăm că doar candidaților independenți li se solicită prezentarea listelor de subscripție pentru înregistrarea în calitate de candidat la funcția de deputat/ deputată. Partidele politice nu trebuie să colecteze semnături. Pozitiv este că numărul de susținători a căror dovadă trebuie făcută este destul de mic și se încadrează cu ușurință în limitele acceptate de bunele practici²⁰.

Realitatea arată că, pentru persoanele care decid să candideze în mod independent la alegerile parlamentare, la etapa de înregistrare în cursă, barierele nu sunt semnificative. Și totuși nici un candidat independent nu a reușit vreodată, cu excepția alegerilor din 24 februarie 2019 desfășurate în baza scrutinului mixt paralel²¹, să obțină în urma

17. Independent candidates in national and European Elections, 2013, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf)

18. Utilizarea standardelor internaționale în alegeri, Consiliul European, 2017, p. 47

19. Ibidem, p.48

20. 2500 de semnături (numărul maxim solicitat pentru înregistrarea unui candidat independent) constituie 0,09% din 2768035 (numărul de alegători incluși în listele electorale de bază la alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021).

21. Atunci au fost aleși 3 candidați independenți din cei 56 care și-au înaintat candidaturile în circumscripțiile uninominale.

alegerilor un mandat de deputat.

Motivul cel mai evident este pragul electoral de 2% în condițiile unei circumscripții naționale prea mari²². Cea mai bună performanță a unui candidat independent a fost puțin peste 1 %.

Este cert că reglementarea actuală nu oferă șanse reale candidaților independenți de a obține un mandat de deputat. Modificarea sistemului electoral în unul mai favorabil candidaților independenți nu este o opțiune viabilă și nici oportună în condițiile actuale, mai ales că în 2017 și în 2019 Moldova a trecut deja printr-un proces de reformă destul de controversat, și care a fost privit cu îngrijorare de către Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR²³.

O soluție realistă pentru Republica Moldova și care, poate fi promovată în condițiile procesului de perfecționare a cadrului legal²⁴ demarat de Comisia Electorală Centrală este eliminarea pragului electoral pentru candidații și candidatele independente. Mai mult această soluție este compatibilă cu formula Victor D'Hondt de atribuire a mandatelor de deputat descrisă în art. 95 al Codului electoral.

În concret se propune ca pragul electoral să fie aplicat doar partidelor politice și blocurilor electorale. După excluderea concurenților electorali care nu au întrunit această condiție, ceilalți concurenți, inclusiv candidații independenți intră în procedura de atribuire a mandatelor după cum urmează: numărul de mandate de deputat obținut de concurenții electorali se calculează prin împărțirea succesivă a numărului de voturi valabil exprimate pentru fiecare concurent electoral, cu excepția candidaților independenți, la 1, 2, 3, 4 etc. până la cifra ce corespunde numărului de mandate stabilit pentru Parlament. Din rezul-

tatele tuturor împărțirilor și din numărul de voturi valabil exprimate pentru candidații independenți se iau în descreștere atâtea numere câte mandate de deputat urmează să fie distribuite. De câte numere din acest șir descrescător dispune partidul, altă organizație social-politică sau blocul electoral, atâtea mandate i se atribuie. Candidatul independent este declarat ales dacă numărul de voturi valabil exprimate pentru el/ea se încadrează în șirul descrescător.

Acest mecanism este similar celui aplicat la alegerile în consiliile locale și descris la art. 144 din Codul electoral.

Concluzionând, excluderea pragului electoral pentru candidații independenți presupune efectuarea modificărilor la Codul electoral, după cum urmează:

- la art. 94. Stabilirea pragului de reprezentare și
- la art. 95. Numărarea mandatelor de deputat obținute de concurentul electoral.

Relevanța aflării candidaților independenți în legislativ este de multe ori pusă la îndoială. Totuși, există voci²⁵ care susțin că, de regulă, candidații independenți vin să susțină interesele societății, să consolideze democrația prin inițiative legislative inovative, să reducă corupția și să sporească integritatea sistemului politic. Facilitarea condițiilor de accesare în legislativ a candidaților și candidaților independenți ar reprezenta în primul rând o deschidere față de principiile pluralismului politic și un angajament ferm față de standardele democratice.

Eliminarea pragului electoral, deși nu garantează accesarea candidaților independenți în următorul Legislativ, mărește cu siguranță șansele acestora de a obține un mandat de deputat.

22. Magnitudinea circumscripției naționale la alegerile parlamentare este 101

23. Venice Commission Opinion No. 884/2017 ODIHR Opinion-Nr.: ELE-MDA/308/2017 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)012-e)

24. https://a.cec.md/ro/cec-initiaza-procesul-de-revizuire-a-cadrului-legislativ-afereent-2781_100503.html

25. Brancati, Dawn. "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide." *The Journal of Politics*, vol. 70, no. 3, [The University of Chicago Press, Southern Political Science Association], 2008, pp. 648–62, <https://doi.org/10.1017/S0022381608080675>

Acronime:

CICDE – Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral

OSCE - Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

OSCE/ODIHR - Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului

La elaborarea acestui document au contribuit Dr. Arina Kraijdan și Dr. Doina Bordeianu.



CICDE
Centrul de Instruire Continuă
în Domeniul Electoral

Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral
Chișinău, str. Vasile Alecsandri, nr.119, MD - 2012
tel. (+373 22) 260-914
e-mail: info@icde.md
www.icde.md
e-learning.icde.md
www.facebook.com/icde