

Igor MUNTEANU

Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme



15
Din 1995
CARTIER *in toate librăriile bune*

Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme

Acest document a fost elaborat cu sprijinul financiar al Uniunii Europene, în cadrul unui proiect comun al Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului și Comisiei Europene.

Opiniile exprimate aici nu pot fi considerate în niciun fel că reflectă opinia oficială a Uniunii Europene și nici nu reflectă neapărat politica și poziția ODIHR.



CARTIER

Editura Cartier, SRL, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.

Tel./fax: 24 05 87, tel.: 24 01 95. E-mail: cartier@cartier.md

Editura Codex 2000, SRL, Strada Toamnei, nr.24, sectorul 2, București.

Tel/fax: 210 80 51. E-mail: romania@cartier.md

www.cartier.md

-15%
pentru 2010

*Cărțile CARTIER editate în 2010 și având sigla **CARTIER** pentru 2010 pot fi procurate, în toate librăriile bune din România și Republica Moldova, cu o reducere de 15% din prețul indicat pe copertă.*

LIBRĂRIILE CARTIER

Casa Cărții, bd. Mircea cel Bătrân, nr. 9, Chișinău. Tel./fax: 34 64 61. E-mail: casacartii@cartier.md

Librăria din Centru, bd. Ștefan cel Mare, nr. 126, Chișinău. Tel./fax: 21 42 03. E-mail: librariadincentru@cartier.md

Librăria din Hol, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel.: 24 10 00. E-mail: librariadinhol@cartier.md

Librăria Vărul Shakespeare, str. Șciusev, nr. 113, Chișinău. Tel.: 23 21 22. E-mail: librariavs@cartier.md

Librăria 9, str. Pușkin, nr. 9, Chișinău. Tel.: 22 37 83. E-mail: libraria9@cartier.md

Coordonatorul publicației: Igor Munteanu, director executiv, IDIS Viitorul

Editor: Gheorghe Erizanu

Lector: Valentin Guțu

Coperta: Vitalie Coroban

Design/tehnoredactare: Marina Fusa

Prepress: Editura Cartier

Tipărită la Bons Offices (nr. 355)

Igor Munteanu

PARTIDELE POLITICE DIN REPUBLICA MOLDOVA: LEGI, PRACTICI ȘI REFORME

Ediția I, august 2010

© 2010, Igor Munteanu (coordonator) pentru prezenta ediție. Această ediție a apărut într-un tiraj de 450 de exemplare. Toate drepturile rezervate. Cărțile Cartier sunt disponibile în limita stocului și a bunului de difuzare.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Munteanu, Igor

Partide politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme / Igor Munteanu; cop. Vitalie Coroban –

Ch.: Cartier, 2010 (Bons Offices SRL). – 170 p.

ISBN 978-9975-79-637-8

329.1/.6(478)

M 95

Igor Munteanu

Partidele politice
din Republica Moldova:
legi, practici și reforme

15
Din 1995
CARTIER *in toate librăriile bune*

Prefață

Este greu, dacă nu chiar imposibil, de subestimat rolul și valoarea partidelor politice în calitatea lor de element fundamental al guvernării democratice. Înțelesul modern al democrației reprezentative, codificat și definit prin numeroase standarde internaționale existente, atribuie un rol esențial partidelor politice, care au menirea „de a reprezenta, de a exprima, de a transmite și de a angrena ideile cetățenilor, interesele și opiniile lor cu privire la interesul comun”. Este evident că această viziune asupra partidelor politice a fost temeiul primordial cu mai bine de 20 de ani în urmă, în momentul în care Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE) a adoptat **Carta de la Paris pentru o nouă Europă și Documentul de la Copenhaga al dimensiunii umane a CSCE**.

La Paris, statele participante la acest proces au consfințit prin semnăturile lor faptul că „democrația, datorită caracterului său reprezentativ și pluralist, întrunește o relație de răspundere față de electorat”, afirmând câteva dintre funcțiile esențiale pe care le exercită partidele politice. În cadrul Documentului de la Copenhaga, statele participante au afirmat în mod unanim „importanța pluralismului față de organizațiile politice”, angajându-se să respecte și să încurajeze „regimul viguros al democrației... prin multitudinea sa de instituții democratice”, declarând că „vor promova acest scop prin intermediul schimburilor de informație și cooperare în vederea dezvoltării partidelor politice și a rolului lor în funcționarea societăților pluraliste”.

Urmând această tradiție, Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) continua să depună eforturi majore pentru a releva rolul deosebit al partidelor politice în calitatea lor de „mecanism de realizare a angajamentelor legate de dimensiunea umană a securității”. Partidele reprezintă o platformă colectivă pentru exprimarea drepturilor fundamentale ale indivizilor de asociere și exprimare, fiind deopotrivă și vehiculul cel mai popular de participare politică. Partidele asigură existența unui electorat informat și participativ, servind ca punte de legătură cu ramurile guvernării: puterea executivă și cea legislativă.

Legislația care reglementează partidele politice este chemată astfel „să respecte și să echilibreze această natură dublă a partidelor”, acestea fiind asociații private care se manifestă în calitatea lor de actori politici pe o sferă publică dinamică și esențială societăților democratice. În această calitate a lor, partidele solicită reglementări bine cântărite și ajustate la particularitățile regimului politic, astfel încât aceste reglementări să prevadă numeroase aspecte specifice funcționării lor. Legislația privind partidele politice nu trebuie să contravină însă libertății de asociere; este nevoie ca partidele politice să fie protejate în ansamblul lor constitutiv al dreptului natural al indivizilor de a se asocia în vederea promovării intereselor lor. Dar, partidele politice trebuie să fie reglementate de către stat și datorită rolului unic și vital pe care-l joacă acestea în procesul politic, astfel încât partidele să poată asigura funcționarea unei guvernări eficiente, reprezentative și cu adevărat democratice.

Abordările existente în raport cu modul în care trebuie să fie reglementate partidele politice variază destul de mult în spațiul național al statelor OSCE. Consemnăm astfel state care nu dispun de legi speciale, ce ar reglementa funcționarea partidelor politice, atribuindu-le acestora aceleași reglementări care guvernează orice alte tipuri de asociații – până la state care au consimțit să încorporeze prevederilor pertinente funcționării partidelor politice într-un ansamblu specific de legi și reglementări specifice (care include: legea cu privire la partidele politice, legi constituționale, reglementări electorale, dar și alte tipuri de legi cu privire la funcționarea mass-media ori a finanțărilor politice). După cum recunoaște și Thomas Carothers în faimoasa lui publicație *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, ar trebui să tratăm cu mai multă prudență afirmația că reforma legislației privind partidele politice ar însemna în mod necesar un panaceu pentru procesul de dezvoltare a partidelor. Totuși, abordarea cadrului general de reglementare a partidelor politice trebuie să susțină efortul mai vast privind dezvoltarea partidelor politice în complexitatea lor, așa cum se vede acest proces în acest moment.

Acest proiect, finanțat cu sprijinul Uniunii Europene, a fost implementat de către ODIHR, urmărind scopul său fundamental de a consolida procesul democratic din Republica Moldova și Ucraina, întărind capacitatea analitică și de cercetare a unor centre de analiză naționale (think tankuri). Prin acest efort, ODIHR recunoaște că relația fundamentală dintre partidele politice și instituțiile democratice din Republica Moldova și Ucraina a prezentat anumite provocări și oportunități în calea reformelor inițiate pe plan național. În acest fel, ODIHR recunoaște că o abordare punctuală în vederea rezolvării acestor probleme trebuie să continue în ambele țări, Republica Moldova și Ucraina, pentru a elimina obstacolele existente în calea partidelor politice.

Menționăm că, în acest proiect, ODIHR a decis să coopereze cu IDIS Viitorul, în Republica Moldova, oferindu-și resursele, metodologia și autoritatea într-un cadru propice pentru dialog și cercetare independentă, bucurându-se de existența unor capacități remarcabile de analiză și cercetare națională. Experții IDIS Viitorul au avut posibilitatea să utilizeze în acest scop o metodologie analitică dezvoltată recent de către OSCE/ODIHR, în conformitate cu mai vechiul Ghid pentru legislația privind partidele politice, în scopul elaborării unui studiu serios și comprehensiv asupra legislației naționale privind funcționarea partidelor politice. Mai târziu, acest studiu, elaborat de către experții IDIS Viitorul, a fost utilizat drept document de referință într-un cadru mai larg de consultări, discuții, reflecții și observații, organizate de-a lungul unei serii de mese rotunde și evaluări participative, implicând experți ai societății civile, activiști de partid, reprezentanți ai mediului academic și parlamentari, juriști, oficiali ai partidelor politice și funcționari ai guvernului central (ministerele de profil), deopotrivă cu alți actori relevanți pentru aceste subiecte, inclusiv organizațiile internaționale rezidente în Republica Moldova.

Procesul de elaborare a studiilor pentru Ucraina și Republica Moldova a evidențiat utilitatea și nevoia unor transferuri de experiență privind subiectul reglementării partidelor politice, acordându-se prioritate procedurii de evaluare reciprocă a studiilor scrise de către experți din Ucraina și Republica Moldova în diferite etape și având

o consistență diferită. În acest fel, experții implicați și participanții la acest proces participativ au putut aborda și dezvolta diverse aspecte relevante în procesul de reglementare și dezvoltare democratică a partidelor politice în țările lor native. Ambele comunități de experți naționali au putut astfel discuta deficiențele și obstacolele existente în calea evoluției partidelor democratice, aceste discuții fiind deosebit de folositoare pentru a elabora în final recomandări precise în privința reformelor necesare în domeniul de reglementare a partidelor politice în ambele țări, Republica Moldova și Ucraina.

Rezultatul firesc al acestui proces interactiv și participativ este publicarea acestui studiu – **Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și recomandări de reformă**, un raport amplu și comprehensiv, ce analizează cu multă migală evoluția sistemului pluralist, prin intermediul cadrului normativ și legislativ al partidelor politice. Creând o proiecție de viitor și întemeindu-și argumentele pe un proces amplu de consultări intense, acest raport stabilește o agendă națională de reforme în acest domeniu, consistent cu principalele standarde și practici pozitive recunoscute în Europa, care pot fi extrem de folositoare atât corpului legislativ al Republicii Moldova, decidenților naționali și actorilor reprezentând societatea civilă, cât și partenerilor internaționali și donatorilor interesați să susțină extinderea procesului de democratizare și europenizare a țării.

După cum va reieși din citirea atentă a raportului, această publicație nu ar fi fost posibilă fără rolul deosebit de important, efortul consistent și laborios, expertiza și dăruirea manifestată de IDIS Viitorul, prin experții săi asociați, dar mai ales prin directorul său executiv, dr. Igor Munteanu. Apreciem, de asemenea, eforturile partenerilor ODIHR în Ucraina, Ihor Kohut și Denis Kovrâjenko, reprezentanți ai Agenției pentru Inițiative Legislative, dar și ale expertului în materie de reglementări privind partidele politice, Daniel Smilov. În sfârșit, dar nu și în ultimul rând, ODIHR dorește să exprime întreaga sa grațitudine Uniunii Europene pentru susținerea sa generoasă în finanțarea acestui proiect, care a făcut posibil efortul consistent și cu adevărat non-partizan de a asista Republica Moldova în proiectul său de consolidare a democrației participative și pluraliste.

Denis Petit
Acting Head,
Democratization Department
OSCE ODIHR

Varșovia, iunie 2010

CUPRINS

Prefață	4
Introducere	9
I. Evoluția sistemului multipartid în RM: origini și cauze	13
1.1. Originile pluralismului politic în Republica Moldova de la destrămarea URSS	13
1.2. Avansarea sistemului multipartid în RM după Declarația de independență	17
1.3. Reforma constituțională din anul 2000 și efectele sale asupra evoluțiilor politice	28
II. Contextul instituțional pentru partidele politice	40
2.1. Dispoziții constituționale	40
2.2. Dispoziții normative privind funcționarea partidelor în Republica Moldova	42
2.3. Restricții normative privind partidele politice	47
2.4. Problematika partidelor regionale	50
2.5. Ne-comerciale, dar diferite după domeniul de aplicare	54
2.6. Normele organizaționale ale partidelor	63
2.7. Patrimoniul și finanțarea partidelor politice	69
2.8. Sancțiuni disciplinare pentru partide	73
2.9. Înregistrarea partidelor politice	76
2.10. Dizolvarea/ Reinregistrarea partidelor	80
III. Regulamentul de funcționare al legislativului și partidele	84
3.1. Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova	84
3.2. Grupurile parlamentare și activitatea legislativă	87
3.3. Regim parlamentar versus regim semiprezidențial	89
IV. Partidele politice ca organizații	92
4.1. Membrii partidelor politice	92
4.2. Aplicarea legislației pozitive privind protejarea partidelor politice și structura lor organizatorică	97
4.3. Conducerea partidelor politice	102
4.4. Democrația internă a partidului	102
V. Implicarea partidelor în alegeri	107
5.1. Organizarea alegerilor: reglementări, practici și actori	107
5.2. Reguli de desemnare a candidaților în alegeri	116
5.3. Partidele în campania electorală	121
5.4. Femeile în partide și alegeri	124
5.5. Reprezentarea minorităților în partidele politice	127
VI. Finanțarea partidelor	131
6.1. Subvențiile publice	131
6.2. Limitele privind colectarea de fonduri/ contribuții	139

6.3. Credite acordate partidelor politice	141
6.4. Cotizația de membru de partid	143
6.5. Implementarea reglementărilor	144
6.6. Responsabilitate	147
6.7. Transparență	147
6.8. Sancțiuni pentru prevenirea folosirii neadecvate a resurselor publice de către autoritățile de stat	148
6.9. Sancțiuni	151
VII. Reglementările existente în domeniul funcționării partidelor politice:	
constatări și propuneri	154
7.1. Îmbunătățirea Legii cu privire la partidele politice:	155
7.2. Îmbunătățirea reglementării interne a partidelor:	157
7.3. Îmbunătățiri la Codul electoral:	158
Anexa nr.1 – Legi și reglementări specifice privind partidele politice din RM	159
Anexa nr.2 – Propuneri transmise Comisiei speciale a Parlamentului RM pentru îmbunătățirea Codului electoral	160
Bibliografie	165

Introducere

Republica Moldova este adeseori prezentată drept un exemplu de „democrație procedurală”, care întrunește multe, dar nu în mod necesar toate criteriile utilizate de Robert Dahl în bine cunoscuta sa definiție privind „democrația efectivă”¹. Experiența moștenirii sovietice din secolul trecut, precum și instabilitatea politică din ultimele două decenii de trecere de la un sistem centralist și rigid spre un model de guvernare liberală și pluralistă au creat elementele unei guvernări deosebit de fragile și caracterizate de numeroase inhibiții.

Deși a înregistrat rezultate mai bune la capitolul pluralism politic, procese electorale și preferințe ale elitelor sale de a negocia, tranziția din Republica Moldova a fost marcată de un nivel considerabil de instabilitate și decizii luate la limită. Republica Moldova a moștenit un conflict teritorial în partea estică a Nistrului, Transnistria, ca și un semn din naștere; situație folosită din start de către centrul sovietic întru contracararea voinței elitelor politice și a întregii populații din RSSM de a-și afirma independența. Pe de altă parte, diversitatea politică și culturală moștenită de Republica Moldova a condus la constituirea unui peisaj instituțional destul de volatil, predispus la conflicte și războaie de uzură intrapolitice. Începând cu anul 1991 – anul în care Republica Moldova a proclamat Declarația de independență – la Chișinău s-au perindat 11 cabinete de miniștri, schimbate între 4 alegeri anticipate din cele 12 generale. Această volatilitate politică a predispus oficialii executivi moldoveni să se îngrijească mai mult de rezultatele lor electorale decât de reformele eficiente și de durată. Excepțiile au confirmat, de obicei, această regulă de conduită.

Lideri populiști cu deficiențe majore în exercițiul guvernării au migrat de-a lungul tranziției politice ca pe niște nisipuri mișcătoare spre construcția unui „stat slab spre eșuat”². Totuși, alegerile pluraliste în R. Moldova par să fi însemnat cel mai mare succes al tranziției de la URSS, R. Moldova trecând de la „un singur partid” la un „sistem democratic multipartid”, bazat pe o economie de piață funcțională. Alternanța la putere și succesiunea ciclică a mai multor partide și alianțe de guvernare în primul deceniu de tranziție (1991–2001) au ținut Republica Moldova oarecum ferită de tentația elitelor politice (foarte populară, de altfel, în spațiul ex-sovietic) de a „câștiga alegerile încă până la desfășurarea acestora”. Cota de participare la alegeri a rămas înaltă (60–64%), chiar dacă alegerile anticipate conduceau, de asemenea, și la schimbarea frecventă a primilor-miniștri, iar implicit – la guverne fragile, formate pentru curse pe distanțe scurte.

Partidele democratice care au câștigat alegerile în 1990/1991 au fost învinse de către blocul de stânga al agrarienilor și socialiștilor în 1994. Agrarienii au fost înfrânți

¹ Robert Dahl, A preface to democratic theory, University of Chicago press, 1990.

² Daniel Kaufman, A. Kraay and M. Mastruzzi, Governance Matters V, Agregate and individual Governance Indicators for 1996–2005, September 2006, The World Bank, www.worldbank.org.

în 1998 de către Alianța Forțelor Democratice de centru-dreapta reinnoită. Alternanța puterii și un mediu politic competitiv, în care partidele de guvernământ pierdeau alegerile, i-au conferit Republicii Moldova reputația unei „democrații incipiente de succes”³. Toți foștii președinți și-au pierdut puterea prin alegeri și nu prin „demisionări” forțate sau lovituri de stat violente, ca în alte țări vecine, legate ombilical cu spațiul comun al CSI. Primul Președinte, M. Snegur, a pierdut președinția în favoarea șefului legislativului, Petru Lucinschi, în 1996, care, la rândul lui, a pierdut această poziție în favoarea liderului comuniștilor, care deținea pe atunci mandatul celui mai important grup al opoziției parlamentare (1998-2001). Totuși, concurența politică și performanțele relativ satisfăcătoare ale primului val de reforme structurale au fost afectate în 1998 de valurile năprasnice ale crizei financiare din Rusia, stârnind proteste sociale de amploare și dând naștere unor lideri populiști. În anul 2000, Parlamentul Republicii Moldova a respins propunerea Președintelui de atunci, Petru Lucinschi, de a-și consolida atribuțiile puterii prezidențiale, votând pentru un sistem parlamentar, aparent în scopul reducerii rolului de Președinte, totodată făcându-l mai responsabil față de Parlament. De fapt, Parlamentul a schimbat doar felul în care este ales șeful statului (art.78), lăsându-i aproape intacte puterile și atribuțiile constituționale inițiale, ceea ce a condus la întărirea puterilor sale instituționale, contrapunându-l șefului cabinetului de miniștri, Primului-Ministru, concomitent cu un rol superdominant în raport cu puterea legislativă.

În cadrul unui sistem parlamentar tradițional, Președintele (sau șeful statului) deține o poziție care este, în mare parte, una ceremonială, dar nu și în Republica Moldova. Urmând logica regimului politic prezidențial, șeful statului a continuat să se bucure de o autoritate politică aproape nelimitată, dar fără ca mandatul lui să derive din votul popular direct. Această situație a produs un fel de sistem constituțional hibrid, care a eliminat contrabalanțele vitale, găsite în sistemul semiprezidențial anterior, dar nu le-a înlocuit cu contrabalanțe atât de familiare unui regim politic parlamentar veritabil, în care rolul șefului statului este unul mai mult nominal, iar șeful guvernului este responsabil în fața puterii legislative. Problema care reiese de-aici este că o autoritate publică, investită cu puteri semnificative (Președintele), este numită direct de către o altă autoritate legală (Legislativul), fără a purta vreo răspundere pentru efectele deciziilor sale.

Merită de subliniat și faptul că reforma constituțională din anul 2000 s-a produs pe fundalul unei profunde crize economice și sociale, care a precedat revenirea la putere a unui partid comunist nostalgic. Profitând de conflictele neîncetate ale fostei alianțe de guvernare – ADR (Alianța Forțelor Democratice) –, PCRM reușește să impună declanșarea unor alegeri anticipate, în noiembrie 2000, pentru ca să obțină în cadrul alegerilor din februarie 2001 o victorie răsunătoare, care-i aduce la picioare o majoritate constituțională în Parlamentul RM (71 de mandate din 101 existente). Succesul neașteptat în alegeri trezește ambiția PCRM de a re-constitui un model de guvernare copiat după modelul rusesc de „democrație administrativă”, caracterizat prin: verticala puterii, existența unui singur sistem decizional al puterii de stat, dar și un puternic curent filorus, orientat spre politicile și interesele Federației Ruse, ceea ce nu

³ Pre-Election Technical Assessment: Findings And Recommendations, IFES/Adept Association, 2004, www.adept.md

putea decât să alimenteze reacții și proteste din partea unor vaste segmente sociale nereprezentate. În ciuda acestor reacții, liderii PCRM au continuat să-și întărească modelul preferat de guvernare, având o putere legislativă subordonată și slabă, cu o exercitare rituală a alegerilor în combinație cu un rol disproporționat al Președinției în raport cu puterea executivă (Guvernul) și cea legislativă (Parlamentul).

Dar societatea moldovenească, „implicit pluralistă”, nu s-a putut împăca cu un asemenea final descurajator pentru traiectoria tranziției sale politice. Alegerile din martie 2005 au diluat semnificativ din sprijinul masiv al populației, astfel încât, în ciuda ratei exorbitante de popularitate a liderului său (40 – 45%, BOP), PCRM reușește să acumuleze doar 56 de mandate, în comparație cu 71 deținute în 2001. Îngrozit de o posibilă „revoluție colorată” à la Georgia sau Ucraina, PCRM își negociază realegerea liderului său pentru funcția de șef de stat cu partidele de opoziție, care acceptă să susțină condiționat acest vot, în formatul unei cooperări punctuale privind mai multe chestiuni de interes politic, inclusiv integrarea în UE, reintegrarea Transnistriei în condițiile unui stat unitar și indivizibil, precum și numeroase aspecte de reformă politică (mass-media și justiția independente). PCRM suferă însă o nouă înfrângere în alegerile locale din anul 2007, comuniștii fiind înfrânți de opoziție în mai multe orașe și raioane ale țării. Acest scor nefericit a înfuriat liderii PCRM, care hotărăsc să rupă înțelegerea anterioară cu anumite partide din opoziție, lansând pregătiri intense pentru viitoarele alegeri. În acest scop ei au împiedicat amendarea Codului electoral și au creat beneficii suplimentare pentru poziția lor majoritară prin Legea cu privire la partidele politice (2007), de asemenea au interzis blocurile electorale. Aceste acțiuni aveau ca scop conservarea unei opoziții slabe și fragmentate. Și chiar dacă alegerile din aprilie 2009 au respectat mai multe standarde internaționale, ele au fost marcate de multiple nereguli, hărțuiri politice și utilizarea abuzivă a mijloacelor administrative de către partidul de guvernământ (PCRM). Protestele în masă de după alegeri s-au transformat în violențe, fiind etichetate de către Președintele în funcție drept tentative ale unei lovituri de stat, „inspirate din exterior”, deși autoritățile statului nu au putut ulterior prezenta nicio probă în sprijinul acestor acuzații, nici imediat și nici la un an după producerea evenimentelor dramatice din capitala Republicii Moldova.

Între timp, divergențele de ordin politic și polarizările sociale au tulburat calmul tradițional al vieții politice de la Chișinău. Parlamentul a fost dizolvat la 3 iunie 2009, ca urmare a incapacității de a alege un nou Președinte de către majoritatea de guvernământ (60 de mandate din 61 necesare). Alegerile anticipate au avut loc la 29 iulie 2009, doar că rezultatele lor au favorizat partidele liberal-democratice de data aceasta, și nu Partidul Comuniștilor, întrecut la scor de către cele 4 partide de opoziție, care au decis să-și unească eforturile pentru a crea o coaliție mai largă – Alianța pentru Integrare Europeană (AIE). AIE a căpătat doar 53 de mandate contra 48, care au revenit PCRM, dar fostele partide de opoziție au refuzat să poarte negocieri de sine stătătoare cu comuniștii, care astfel au rămas în opoziție⁴. La puțin timp după lansarea cu succes a coaliției, liberal-democrații și-au ales Președintele Parlamentului, au investit un nou Guvern, care și-a

⁴ Deca – press, 17.09.09, Chișinău.

construit programul politic pe cinci priorități strategice, și anume: restaurarea guvernării legii, integrarea europeană, avansarea reformelor economice, descentralizarea puterii de stat și reintegrarea teritorială (Transnistria) a Republicii Moldova.

Cu toate acestea, AIE a eșuat în a primi sprijinul necesar de 3/5 din voturi, după cum este stipulat în Constituție (art.78), pentru a alege un nou Președinte, iar după a doua încercare eșuată (5 decembrie 2009), dizolvarea Parlamentului a devenit iminentă. Totuși, Constituția Republicii Moldova interzice o a doua dizolvare (repetată) a Parlamentului în decursul aceluiași an (art.85-3) de către Președintele în funcție. Astfel diferite interpretări ale Constituției au cauzat creșterea de noi tensiuni în disputele politice cu liderii PCRM, care țineau morțiș să purceadă la alegeri anticipate imediat în ianuarie 2010, și Președintele în exercițiu al Republicii Moldova, lider al PL, care a pledat în favoarea unei revizuirii radicale a Constituției Republicii Moldova, ca metodă de evitare a impasului constituțional.

Curând, disputele pe marginea calendarului alegerilor anticipate sau a reformei constituționale au adus în vizorul Consiliului Europei și al Comisiei de la Veneția nevoia de a interveni în bătăliile privind interpretarea Constituției. La data de 15 martie 2010, Comisia de la Veneția a răspuns Curții Constituționale a Republicii Moldova cu un **amicus curiae**, în care declara în mod clar că „alegerile anticipate trebuie să fie decise nu mai târziu de 16 iunie, dar se vor desfășura la o dată ulterioară rezonabilă”, făcând apel la legiuitorii moldoveni „să amendeze art.78 din Constituție prin intermediul unor negocieri legislative”, pentru a putea preveni orice obstacol pe viitor. Comisia de la Veneția nu a contestat, în principiu, ideea unei reforme constituționale profunde, dar nici nu a încurajat-o pe termen scurt. La 12 ianuarie 2010, R. Moldova a lansat negocierile sale cu UE pentru a încheia un acord de asociere, incluzând o posibilă liberalizare a regimului de vize, și un acord de comerț liber. Aceasta va consolida și mai mult imperativul de a juca după regulile unui stat de drept, consfințit de normele democrației pluraliste și principiile constituționale.

I. Evoluția sistemului multipartid în RM: origini și cauze

1.1. Originile pluralismului politic în Republica Moldova de la destrămarea URSS

Constituirea sistemului multipartid în Republica Moldova își trage originile sale din luna august 1989, atunci când Prezidiul Sovietului Suprem al RSSM a adoptat Decretul privind procedura de înregistrare a asociațiilor publice de cetățeni ai RM, care legaliza astfel existența numeroaselor grupuri de mișcări informale de atunci. Decretul a fost urmat imediat de o Hotărâre a Cabinetului de Miniștri al RSSM (nr.254-256)⁵, emisă pe 26 octombrie 1989, prin care se intenționa aplicarea decretului menționat mai sus și înregistrarea corespunzătoare, conform legislației nou-adoptate, a primelor 4 grupuri politice: Frontul Popular din Moldova (FPM), Interfrontul Unitatea-Edinstvo, Mișcarea Populară „Gagauz Halkı” și Societatea Culturală a Bulgarilor „Vizrojenie”⁶. Prin aceste acțiuni, administrația sovietică a RSSM nu făcea altceva decât să accepte ceea ce devenise deja o stare de fapt – grupurile de informal, apărute în contextul unor disfuncții economice și politice tot mai accentuate în URSS, începuseră să fie privite ca o reală contrapondere în raport cu conducerile politice ale statului sovietic.

Conștiente de pierderea sprijinului popular, anumite elite din structurile de putere ale republicilor naționale încercau astfel să se protejeze de furia dezlănțuită a protestelor sociale, mediind aceste dispute și căutând să creeze anumite contrabalante și instrumente de presiune între două poluri cu agende vizibil conflictuale: Fronturile Populare versus Interfronturile. Stabilindu-și acest rol de mediere și conciliere, anumite elite de partid și administrative ale RSSM încercau să diminueze atracția ambelor poluri, slăbind eventual expunerea publică a ideologiilor acestor grupuri parapolitice. În mai puțin de doi ani de la acest decret, care consacra termenul de „asociații publice”, în RSSM au fost înregistrate circa 130 de organizații proaspăt înființate, 14 dintre care își declarau drept obiectiv imediat „acțiuni cu caracter politic”. Marea majoritate a liderilor acestor 130 de asociații încă se sfiau să se declare drept politicieni, deși majoritatea acțiunilor întreprinse de ei se înscriau perfect în logica competiției politice.

Prin aceste acțiuni, mișcărilor social-politice abia înregistrate puteau deja să conteste deschis injustițiile regimului sovietic, definit prin instituțiile sale specifice de represiune și propagandă ale RSSM, parte componentă a statului sovietic. La data de 23 iunie 1990,

⁵ См.: Декретул Президиулуй Советулуй Супрем ал Р.С.С.М. «Ку привире ла модул провизориу де ынрежистраре а асоциацилор обшетьш але четэценилор ын Р.С.С. Молдовеняскэ» дин 25 аугуст 1989, № 3459-Х // Вештиле Советулуй Супрем ши але Гувернулуй Р.С.С.М., 1989, № 8, арт. 204).

⁶ Arhiva curentă a Guvernului Republicii Moldova, 1989.

Sovietul Suprem al RSSM declară suveranitatea republicii unionale în cadrul URSS, care însemna impunerea principiului de „supremație a legislației republicane asupra oricăror altor legi sau hotărâri ale centrului sovietic”, dar și începutul unui important război de uzură între vechiul centru sovietic unional și elitele naționale de la periferiile URSS. Folosindu-se de conflictul acut iscat între liderii politici ai Federației Ruse, strânși în jurul lui Boris Elțin, și ai Centrului unional – identificat cu deciziile și ambițiile reformatoare ale Președintelui M. Gorbaciov –, și elitele naționale din RSSM încep să viseze la mai mult spațiu de manevră pe plan local/republican, luând decizia de a bloca pe viitor intervențiile Centrului în gestionarea întreprinderilor unionale și republicane, căutând puncte de contact și solidaritate în raport cu alte republici unionale din URSS.

În luna septembrie 1990, Sovietul Suprem autorizează organizarea unor alegeri directe pentru funcția de Președinte al RSSM, care este ales la 3 septembrie 1990⁷, urmărindu-se în acest fel crearea unui nivel superior de reprezentare în procesul de negocieri RSSM–URSS. Elitele politice de la Chișinău depun eforturi de separare și autonomizare politică, în condițiile unei implozii rapide prin care trecea nucleul ideologic și administrativ al URSS. În acest fel, primele alegeri parlamentare libere în RSSM, organizate la 25 februarie și 10 martie 1990 (în două tururi succesive), au loc în condițiile unui pluralism politic incipient, dar mobilizator, întrucât deja la acea vreme scena politică în formare din RSSM găzduia mai multe curente politice destul de active și bine organizate: pe de o parte – Partidul Comunist al RSSM (tributar al PCUS), pe de altă parte – Mișcarea pentru Reforme și Democratizare (MRD), avangarda mișcărilor informale protopolitice din RSSM.

Inițial, principalele cerințe ale grupurilor informale conțineau un meniu relativ pestriț de solicitări moderate, incluzând „recunoașterea prin lege a unui statut superior pentru limba grupului titular al RSSM”, ca reacție la politica și procesul de asimilare etnică promovate de statul sovietic, dar și cerințe de ordin politic în favoarea „libertății de exprimare”, a „democratizării accelerate a societății și statului”, deopotrivă cu cerințe radicale de „oprire a experimentelor genetice în agricultura și mediul ambiant din RSSM”, în temeiul unor numeroase eșecuri și decizii eronate luate de către oficialii centralizatori ai statului sovietic. În scurt timp însă, cele mai active segmente ale mișcării informalilor cuceresc entuziasmul publicului larg din RSSM, sprijinindu-se pe reputația și implicarea unor personalități marcante ale elitelor culturale, scriitoricești și de creație, care stabilesc un obiectiv suplimentar în „restituirea memoriei naționale” și a identităților culturale suprimate în URSS.

Constituit în 1988, Frontul Popular reprezenta pe atunci cea mai coezivă și mai bine articulată formațiune social-politică, bucurându-se de o popularitate deosebită și absorbind în rândurile sale numeroase grupuri de elite culturale, studențești, asociații profesionale, dar și anumite grupuri aflate pe atunci în structurile de partid sau administrative ale RSSM. La primele alegeri libere pentru Sovietul Suprem din 25 februarie 1990, Frontul Popular colectează 30% din numărul total al mandatelor din Sovietul Suprem al RSSM, reușind să se mobilizeze cu sprijin local și liste de candidați

⁷ Legea nr.250-XII privind alegerea Președintelui RSSM din 3 septembrie 1990.

alternative (față de cei propuși oficial de către PCM, încă „hegemon și conducător” potrivit Constituției RSSM) în 373 din 380 de secții electorale existente⁸ – o performanță ce confirmă puterea sa efectivă și forța de mobilizare.

Sprijinul politic obținut în alegeri îi oferă Frontului Popular rara șansă de a pretinde la cele mai importante poziții în primul legislativ suveran al RSSM, ales în mod direct și deschis în cadrul unui scrutin pluralist, dar încă dominat de PCM, participând ulterior și la formarea primului Cabinet de Miniștri al RSSM, ca urmare a sprijinului obținut din partea celei mai largi fracțiuni politice – „Viața Satului”. Deja în luna mai 1990, Sovietul Suprem al RSSM ia decizia de a suspenda art.6, 7 și 49 ale Constituției RSSM, anulând prevederile ce asigurau Partidului Comunist din RSSM rolul de „nucleu al sistemului politic” și de „forță conducătoare a societății sovietice”⁹. Noul legislativ al RSSM reușește astfel să separe pas cu pas Partidul Comunist de importanțele sale instrumente de presiune și putere, asigurând condițiile necesare pentru instituirea unui cadru instituțional în care apar precondițiile unei competiții egale între competitorii politici și recunoscând, totodată, existența unor numeroase partide și organizații politice, diferite de asociațiile obștești (ne-publice). În continuare, Sovietul Suprem al RSSM adoptă în iulie 1990 „Decretul cu privire la puterea de stat”¹⁰, prin care decide **interzicerea menținerii ori constituirii de filiale de partid în cadrul întreprinderilor** (exclusiv de stat, pe atunci), al autorităților de stat, stabilind în mod expres **principiul separației puterilor** și detașând, astfel, birocrăția de obligația de a fi angajată politic, respectiv de a fi recrutată exclusiv din numărul membrilor de partid¹¹. Această decizie viza, în mod evident, slăbirea Partidului Comunist (PCM) al RSSM, care încă mai avea în serviciul său pe atunci sprijinul necondiționat al unui larg corp de funcționari de stat și organe loiale de forță. Deși aflat în mijlocul unei crize politice și de credibilitate sistemice, PCM încă se mai bucura de un statut de „primus inter pares” pe scena publică, controlând principalele publicații scrise și electronice (TV, Radio, Moldova socialistă, ATEM etc.), menținându-și prin puterea inerției și a friicii de schimbare puterea centrală deținută asupra spațiului public. În plus, PCM deținea imense resurse materiale, imobile, subordonări și resurse bugetare necontrolate, ceea ce intra în vădită contradicție cu agenda altor mișcări informale, constituite pe valul unui sprijin entuziast în folosul schimbării și al criticilor lansate contra defectelor de bază ale regimului sovietic opresiv.

La Moscova însă, aripile conservatoare ale PCUS încă nu pierduseră speranța de a-și menține poziția dominantă și hegemonia politico-economică pe plan unional. Pe 19 august 1991, un grup de generali de armată și securitate, susținuți de numeroși oficiali ai guvernului central al URSS, decid să se manifeste printr-o acțiune radicală, declarând „starea excepțională” în toate republicile unionale și arestându-l pe Președintele URSS, M. Gorbaciov, aflat în concediu la o vilă din Soci. Protagonistii acestui plan îndrăzneț

⁸ Charles King, „Moldova”, în Bogdan Szaikowski, ed., *New Political parties of Eastern Europe, Russia and the Successor States*, London: Longman, 1995, pp.293–311.

⁹ Legea R.S.S.M. cu privire la introducerea unor modificări în articole 6, 7 și 49 din Constituția (Legea fundamentală) a R.S.S.M., nr.10-XII, 10 mai 1990. // *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSSM*. – Chișinău, 1990, nr.5, art.86.

¹⁰ Decret cu privire la puterea de stat, nr.201 din 27.07.90, *Veștile nr.8/209*, 1990, Moldlex.

¹¹ Decretul «Cu privire la puterea de stat», nr.201, 27 iulie 1990 // *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S.M.*, 1990, nr.8, art.208.

au contat pe sprijinul imediat și necondiționat al organelor de forță, dar puterea de stat în URSS devenise între timp poroasă și multiliniară. ***Perestroika* lui M.Gorbaciov încercase să schimbe regulile de joc în interiorul partidului, dar nu reușise decât să paralizeze sistemul de luare a deciziilor într-un sistem blocat de frică și incertitudini.** Din acest motiv simplu, planul generalilor de a da o replică „anarhiei gorbacioviste” se întoarce ca un bumerang împotriva acestui grup de susținători rigizi ai regimului sovietic. Obiectivul propus de GKCP de a îngheța cursul de reforme promovate de democrați și separarea tot mai evidentă a părților constitutive ale URSS – republicile unionale – de statul sovietic este tratat cu multă neîncredere de populație și elite, în special în republicile naționale și autonome. Impresia generală față de GKCP este de farsă și tragicomedie, astfel încât imediat, în loc de a obține rezultatul scontat, tentativa de puci mobilizează la proteste de stradă o bună parte din mișcările naționale, grupuri informale și foști disidenți antisovietici, elite culturale și studențești, dar și o parte din elitele „luminate”, care-și manifestă sprijinul față de liderii reformiști de la Moscova (Gorbaciov și Elțin), accelerând, totodată, tendințele centrifuge, susținute tot mai mult pe plan intern de mass-media și elitele naționale.

Foarte curând, liderii GKCP nimeresc în capcana pe care o proiectaseră pentru autorul „perestroikăi”, astfel încât, după ce resimt izolarea și totala discreditare a ideilor de „salvare a URSS”, aceștia sunt arestați pentru „uzurparea puterii” și „trădare de stat”, fiind închiși la ordinele directe ale Președintelui Federației Ruse, B. Elțin, chiar în închisoarea Lefortovo, pe care autorii acestui puci nereușit o pregăteau pentru „democrați”. Totuși, acest episod a servit drept catalizator esențial în accelerarea marșului spre declarația formală de **separare a republicilor unionale de URSS**, astfel încât până și cei mai ezitanți dintre liderii naționali se hotărăsc și în alte republici unionale (inclusiv în RSSM) să accepte acest curs, care marca formal destrămarea URSS.

La 27 august 1991, Sovietul Suprem al RSSM decide asupra **Declarației de independență a Republicii Moldova**, urmând exemplul altor declarații și decizii similare, care au răsunat anterior în Ucraina, Țările Baltice și Caucaz. Declarația de independență trezește un val masiv de sprijin popular, astfel încât autoritățile noului stat independent decid în aceeași zi să anunțe **interzicerea și desființarea Partidului Comunist**, învinuit, la rândul său, de „tentativă de lovitură de stat” și colaboraționism cu grupul de puciști de la Moscova (Comitetul de Stat pentru Starea Excepțională – GKCP), suspectat de a fi jucat rolul unei „clone locale a centrului sovietic”. Un decret emis de Președintele în exercițiu al RSSM, M. Snegur, pe 22 august 1991, anunța **confiscarea imediată a tuturor proprietăților și resurselor care aparțineau la acea dată Partidului Comunist**¹², încheind în acest fel procesul de monopolizare a puterii de stat în RSSM. Dar procesul de construire a unui nou stat pe ruinele vechii administrații ex-sovietice

¹² Decretul Președintelui Republicii Moldova «Privind suspendarea activității structurilor organizatorice ale partidelor politice, organizațiilor obștești și mișcărilor de masă în organele de stat, instituțiile și organizațiile republicii», nr.164, 22 august 1991 // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.133; Hotărârea Prezidiului Parlamentului Republicii Moldova «Cu privire la Partidul Comunist din Moldova» nr.683-XII, 23 august 1991 // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.138; Hotărârea Prezidiului Parlamentului Republicii Moldova «Cu privire la bilanțul activității comisiei de deputați pentru examinarea activității unor instituții de stat, unor conducători ai întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova în zilele loviturii de stat din 19-21 august 1991, nr.700-XII. // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.140.

deschidea o adevărată cutie a Pandorei, cauzând fricțiuni și conflicte, inseparabil legate de identitățile lingvistice și culturale ale noului stat, dar și de cultura politică rudimentară a populației.

Declanșarea conflictului militar în Transnistria, instigat de voința centrului sovietic de a se opune intențiilor de separare ale Republicii Moldova, a scos la rampă importante energii protestatare pe ambele maluri ale Nistrului, deopotrivă cu solidarități malefice între instituții rămase sub tutela centrului sovietic unional (securitate, întreprinderi unionale, fosta nomenclatură de partid și administrativă), dar și la nivelul unor semnificative categorii de elite și de populație, care nu doreau să accepte ideea destrămării statului prin care se defineau ca cetățeni. Combativitatea acestor grupuri nostalgice nu lăsa mult spațiu pentru negociere și integrare, cu puține excepții notabile – cum au fost alegerea Prim-Ministrului M. Druc, cu majoritatea deputaților Sovietului Suprem, ori scrutinul în favoarea alegerii primului Președinte al RSSM (cu excepția boicotului organizat de Frontul Popular). Între timp, unitatea existentă până atunci în cadrul mișcărilor de renaștere națională a fost testată printr-un conflict tot mai puternic între aripile radicale și moderate ale acestui curent politic. Ca punct de bifurcație a servit decizia Frontului Popular, din februarie 1992, de a-și schimba statutul dintr-o mișcare de masă într-un partid politic, punctând drept obiectiv politic prioritar modificarea denumirii Republicii Moldova în Republica Română Moldova¹³. Un paragraf separat al noului program politic al Frontului Popular declara obiectivul de unire cu România, înlocuind peste tot în documentele programatice numele statului nou-înființat cu toponimul Basarabia, ceea ce sugera publicului larg o acțiune deliberată de accelerare a reunificării și respingerii Transnistriei din partea celui mai numeros și mai influent grup politic de după alegerile din 1990¹⁴.

1.2. Avansarea sistemului multipartid în RM după Declarația de independență

Disensiunile dintre aripile moderate și radicale ale Frontului Popular doar au accentuat anumite coliziuni existente în cadrul acestei mișcări, destul de pestrate ca origine, motivație sau pregătire profesională, îndemnând anumiți lideri ai Frontului Popular să se distanțeze de segmentul grupului mai radical, preferând astfel să formeze noi grupuri politice ori să se asocieze unor formațiuni politice deja existente. La finele anului 1990, un Partid Social-Democrat era înregistrat ca primul partid doctrinar, care-și stabilea drept obiectiv să obțină recunoașterea largă a societății în calitate de **promotor al drepturilor sociale, economice și politice ale grupurilor vulnerabile, recunoscute în condițiile pluralismului politic și ale principiilor economiei competitive de piață**.

La 17 septembrie 1991, Ministerul Justiției anunța existența a 13 grupuri social-politice înregistrate în Republica Moldova, confirmând tendința de multiplicare și diversificare a spațiului politic – până atunci, destul de concentrat între două grupuri opuse și

¹³ Programul Frontului Popular Creștin-Democrat, Chișinău, FPCD, 1992, p.8.

¹⁴ Charles King, *The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture*, Studies of Nationalities, Hoover Institution Press, Stanford University, 2000.

autolegitimitoare. Putem presupune astfel că accentuarea influenței curentului radical la conducerea Frontului Popular (FPM) a servit în acea etapă ca un stimulent important pentru decongestionarea spațiului pluralist și construcția de partide politice. Imediat după plecarea unor lideri importanți de la conducerea Frontului Popular, aceștia se asociază unor grupuri constituite pe segmentul de dreapta și de centru-dreapta. Drept exemple servesc înființarea Blocului Țăranilor și Intelectualilor (BȚI) de către fosta conducere a Biroului Permanent al Parlamentului RM (A. Moșanu, N. Dabija, V. Nedelciuc, V. Matei), dar și creșterea influenței teritoriale a Partidului Social-Democrat (PSDM), sub conducerea lui Oazu Nantoi. De cealaltă parte a segmentului de stânga și centru-stânga se întăresc mai multe grupuri politice, care doresc să continue lupta „contra naționaliștilor moldo-români” – exemplul mișcării Unitatea-Edinstvo, al Partidului Socialist, dar și al PDAM (Partidul Democrat Agrar), ultimul fiind înființat de către deputații fostei fracțiuni „Viața Satului”, care anterior oferiseră avantaje nete Frontului Popular, la momentul tranziției dinspre RSSM spre independența Republicii Moldova.

Sciziunile și detașările partizane sunt compensate printr-un efort lăudabil de diferențiere a programelor politice între 1992 și 1993. Astfel, putem constata că fricțiunile manifestate anterior la nivelul discursului intern de partid sunt traduse în această perioadă într-o serie de programe și declarații politice, în statute și reglementări electorale, care văd partidele ca fiind actori indispensabili ai procesului politic și electoral, spre deosebire de perioada anterioară anului 1991. Și partidele politice, înregistrate în conformitate cu primele legi adoptate după 1991 de către autoritățile Republicii Moldova, încep să-și definească altfel pozițiile deținute, adoptând noi strategii electorale și de accedere la putere după dispariția celui mai important bastion al centrului unional – Partidul Comunist (PCM), exclus din viața publică prin decizia de lichidare. Pe segmentul de dreapta, partidele moderate se mobilizează pentru a tempera cerințele radicale ale Frontului Popular, dar și pentru a direcționa ordinea priorităților stabilite la formarea structurilor de stat în RM, promovând conceptul de „națiune civică”, presupunând includerea tuturor cetățenilor, indiferent de deosebirile naționale, lingvistice ori religioase în procesul de construcție a statului Republica Moldova. Rămânând favorabili unei comunități spirituale și lingvistice cu România, politicienii moderați manifestă interes în cautarea unor formule cât mai eficiente de conciliere a diferențelor politice, încercând să tempereze și frustrările acumulate la nivelul unor importante grupuri etnice sau lingvistice, fiind, totodată, conștienți de prejudiciul unor tensiuni politice prelungite. În 1992, Republica Moldova devine ținta unei agresiuni militare, ca urmare a conflictului militar escaladat în Transnistria, pe care-l încheie doar un Acord de încetare a focului, semnat de președinții B. Elțin și M. Snegur, urmat de instalarea pacificatorilor ruși și distanțarea tot mai accentuată a Tiraspolului în proiectul său de separare de Republica Moldova. Chișinăul suportă șocul posttraumatic al pierderii inițiativei politice, ca urmare a conflictului din Transnistria, și suferă efectele colapsului vechii economii centralizate, în condițiile unor repere neclare pentru politicile economice și sociale.

Între timp, anumite grupuri conservatoare, care văzuseră în colapsul URSS o mare oportunitate pentru propriile cariere, au optat cu prima ocazie pentru proiectul de înlocuire rapidă a primelor guverne, considerate a fi „prea naționaliste” și „prea distante

de cooperarea cu CSI și Rusia”, acuzându-le că „ar fi gestionat prost relația cu Rusia”, pierzând, ca urmare, controlul asupra raioanelor estice, cunoscute și sub numele de Regiunea Transnistreană în perioada 1991/ 1992. Pe segmentul stângii radicale se plasau și anumite grupuri politice extrem de antagonizate de însăși constituirea ca stat a Republicii Moldova, apreciind colapsul URSS ca pe o „tragedie umană și personală”, căutând să obțină prin mijloace politice rezolvarea unor frustrări serioase pe care reprezentanții grupurilor etnolingvistice (statistic, minoritare, dar deosebit de influente în administrație și economie!) le resimțeau pe plan emoțional, convertindu-le astfel în noi oportunități politice, ceea ce a fost definit ca „naționalism reactiv”¹⁵. Și pentru că Frontul Popular (FPM) era văzut de către cea mai mare parte a societății drept „arhitect al noului stat”, apărut sub numele de Republica Moldova, mulți reprezentanți ai minorităților naționale: ucraineni, ruși, găgăuzi, bulgari, traduceau radicalizarea liniei politice a acestui grup drept un proiect mai mult decât sigur de unificare cu România, având drept scopuri intermediare – **excluderea lor ca grupuri alolingve din procesul de luare a unor decizii importante**, influențând astfel frustrări sociale și atitudini conflictuale, la care partidele politice nu puteau oferi un răspuns adecvat.

În contrast cu grupul acuzat cel mai des în public de „exces de radicalism”, politicienii moderați au încercat să coaguleze un nivel moderat național, care să devină atractiv și serios în plan politic. Necesitatea acestui pol moderat a apărut ca o prioritate stringentă mai ales după pierderea puterii politice la sfârșitul anului 1993 și accederea masivă la putere a grupului conservator, reprezentat de PDAM, în februarie 1994. Liderii PDAM au încercat să facă o joncțiune între conservatorii autohtoni cu segmentul angoasat al stângii extreme (Unitatea-Edinstvo, Partidul Socialist, Pro-Moldova), ca astfel să se distanțeze de „aripa naționalistă” a fostului Parlament (1990-1993), cu scopul de a construi un model de statalitate „croit după specificul țării și nu după mofturile intelectualilor”, care ar fi îmbinat imperativul modernizării societății cu necesitatea de integrare și adaptare internă a mai multor actori (etnoculturali, businessmeni, religioși), concomitent cu angajarea actorilor externi și depășirea crizei economice de după 1991.

Concomitent cu modelul impus de PDAM, și alte partide politice au început a fi atrase de așa-zisul „centru politic”, înțeles în special ca punct de atracție maximă pentru alegători și de intersecție între diverse grupuri doctrinale sau ideologice, convențional separate între stânga și dreapta eșichierului politic. În această categorie de partide, care au avut pretenția de a se prezenta ca „a treia forță”, au intrat, pe atunci, Partidul Reformei, Partidul Democrat al Muncii, dar și Partidul Republican, Alianța Verde, alături de Asociația Femeilor din Moldova. Problema centrală a acestui grup de partide politice a fost că partidul puterii era asociat cu „centrul scenei politice”, chiar dacă PDAM acceptase cu generozitate pe listele sale comune de alianță și grupuri radicalizate de extremă stângă (Partidul Socialiștilor, Unitatea – Edinstvo, pe listele cărora se găseau importanți lideri ai Interfrontului și chiar oficiali ai regimului separatist de la Tiraspol), iar tentativele altor actori de a se cantona pe segmentul de centru trezeau reacții virulente din partea conducerii amalgamate a PDAM. Meritul PDAM era incontestabil

¹⁵ William Crowther, The politics of ethno-national mobilization: nationalism and reform in Soviet Moldavia, The Russian Review 50 (1991), 2, 183–202.

totuși că reușise într-o perioadă relativ scurtă să reclădească o platformă comună a celor mai importanți deținători de poziții politice în stat (Președintele RM, Președintele Parlamentului și Primul-Ministru), toți trei având origini serioase în sistemul politic și administrativ al RSSM / URSS, **întruniți pe baza unui stil pragmatic de înțelegere a politicii** și utilizând forța unui megapartid politic pentru a-și promova interesele. Promotori ai unui stil pragmatic în politică, acești trei lideri au denunțat cu vehemență experiența politicianilor „romantici”, de factură naționalistă, distanțându-se la nivel de discurs (dar și prin acțiunile lor) de modelul guvernării existente între 1991 și 1993, întărind rolul centralizării în stat și al preeminenței jocurilor birocratice din culise.

După 1993, alegerile parlamentare au cauzat re poziționări majore de statut și de influență ale partidelor, determinând schimbări la nivelul conducerii în Parlamentul RM, dar și ale temelor dominante pe agenda politică. Pentru că cele mai multe dintre partidele politice se găseau într-o perioadă embrionară, abia după adoptarea **Legii privind alegerile parlamentare din 1993**¹⁶ putem constata începutul unei noi etape în evoluția sistemului pluralist. Noua legislație oferea actorilor politici, alianțelor și blocurilor electorale (mai puțin candidaților independenți – după cum fusese în cadrul campaniilor electorale precedente) avantaje considerabile în avanscena vieții politice din Republica Moldova. O inovație principială a noilor reglementări electorale ținea de introducerea sistemului proporțional în alegeri, bazat pe existența unei singure circumscripții electorale la nivel național, și de utilizarea unui prag electoral de 4% pentru partidele politice și 1% pentru candidații independenți.

Este important de a menționa în acest sens că situația candidaților independenți devine mai complicată și din alte motive. Astfel, dacă partidele politice erau obligate să fie înregistrate legal doar de către Ministerul Justiției, înainte de începerea campaniei electorale, atunci candidații independenți trebuiau să urmeze o procedură suplimentară de susținere din partea unui număr de circa 1000 de simpatizanți, care-și confirmau sprijinul prin semnături autorizate, pe care ulterior potențialii candidați independenți trebuiau să le depună la CEC, pentru a fi înregistrați, și pe care organele competente urmau să le verifice, înainte de autorizarea participării candidaților la campania electorală propriu-zisă. Această situație crea avantaje instituționale evidente partidelor politice, contribuind astfel la descreșterea influenței candidaților independenți, acordându-se prioritate argumentului că un sistem de partide politice stabile determină și stabilitatea sistemului politic și a procesului legislativ ca atare.

O altă schimbare esențială cuprinsă în noile reglementări electorale ținea de descreșterea radicală a numărului de deputați: de la 380 – în perioada Sovietului Suprem al RSSM, în 1989/ 1990, – până la doar 104 deputați, conform Legii cu privire la alegerile parlamentare din 1992, și 101, conform prevederilor Constituției RM, adoptate în iulie 1994, reducându-se, totodată, și perioada mandatului parlamentar – de la 5 la 4 ani. În același timp, Parlamentul RM adoptă la sfârșitul anului 1993 anumite modificări

¹⁶ Legea Republicii Moldova privind alegerea Parlamentului, nr.1609-XII, 14 octombrie 1993; Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului, nr.1613-XII., 9 octombrie 1993; Parlamentul Republicii Moldova. – Chișinău, 1993.

la legislația cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice¹⁷, în particular referindu-se la sursele de finanțare ale partidelor politice și interzicerea finanțării din partea unor surse externe, incluzând în această categorie: companii străine (art.10), firme în care capitalul mixt depășește 20%, concomitent cu interdicția expresă în legislația a finanțării partidelor din partea unor asociații obștești (ONG) sau a unor persoane anonime. Partidele politice pot obține totuși anumite donații din partea persoanelor legale sau fizice, pot administra publicații sau mijloace electronice de informare în masă, generând venituri ca urmare a comercializării unor diverse forme de publicații sau alte produse care poartă simbolul partidelor lor, ceea ce conduce la crearea unui termen special de „persoană legală cu caracter necomercial”¹⁸.

Primele alegeri la care este testat acest nou sistem electoral coincid cu anul în care PDAM reușește să se impună ca partid majoritar în Republica Moldova la scrutinul din 27 februarie 1994, câștigând circa 43,18% din totalul de voturi exprimate, beneficiind masiv de pe urma vizibilității liderilor săi, Primul-Ministru A. Sangheli și fostul prim-secretar al PCM, Petru Lucinschi, care obține astfel ocazia de a deveni președintele noului Parlament, pe listele PDAM. În total, PDAM obține 56 de mandate, reușind să negocieze destul de ușor o formă de coaliție bi-partizană cu cel de al doilea grup majoritar în noul Parlament – Blocul Partidului Socialist și al Mișcării „Unitatea Edinstvo” –, care colectează circa 22%, ori 28 de mandate¹⁹. Cu doar 9,21% de voturi, cel de al treilea grup politic din noul legislativ – Blocul Țăranilor și Intelectualilor (BȚI) – obține doar 11 mandate, dar nu poate crea, la rândul său, o alianță politică stabilă cu PPCD (urmașul Frontului Popular), ultimul obținând doar 7,53% sau 9 mandate de deputat. În acest fel, alegerile din 1994 aduc o schimbare majoră pe scena politică din Republica Moldova, propulsând în prim-planul vieții politice două curente de esență conservatoare, deși distincte ca formă și expresie: PDAM și „Edinstvo”, iar prin aceasta descrește influența forțelor național-democratice, incluzând în această categorie atât aripa sa moderată, cât și cea radicală.

Totodată, rezultatele scrutinului au influențat prin efectele sale și forma de guvernare stabilită de Constituție, adoptată la 29 iulie 1994, cu anumite schimbări ulterioare, adoptate la 5 iulie 2000 și 15 iunie 2004. În linii mari, succesul PDAM s-a datorat și campaniei făcute agrarienilor de către primul Președinte al RM, Mircea Snegur, care a invocat **necesitatea consolidării statalității**, și chiar a organizat un referendum, în ajunul scrutinului, pe subiectul cursului independent al Republicii Moldova. În cele din urmă, referendumul a fost substituit de un sondaj național, la care cetățenii au fost rugați să răspundă „*dacă dorești să trăiești într-un stat democratic, independent și liber*”, la care răspunsul pozitiv obținut a fost de circa 95%. În consecință însă, liderii PDAM au prezentat aceste rezultate ca pe un „semn al sprijinului de care se bucură direcția luată de liderii de vârf ai țării”, Președintele M. Snegur, Primul-Ministru A. Sangheli și

¹⁷ Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea Legii privind partidele și alte organizații social-politice, nr.1615-XII, 19 octombrie 1993. // Monitorul Oficial, nr.10, Partea I, 1993, art.292.

¹⁸ Dimitriev R. Reglementarea juridică a pluripartidismului și elementele capacității de drept antreprenorial. // Pluripartidismul în Moldova: esența și specificul formării. / CAPTES. – Chișinău, 2000, p.52-57.

¹⁹ Political Parties of the Republic of Moldova, 1994, Parliamentary Elections <http://www.parties.e-democracy.md/en/electionresults/1994parliamentary/> (last accessed on January 14, 2006).

Președintele Parlamentului, P. Lucinschi, prin contrast cu grupurile național-radicale sau moderate, care-și trăgeau originile din Frontul Popular și care, în opinia conducerii de atunci a PDAM, „visau să pună capăt independenței și suveranității Republicii Moldova”²⁰. Și chiar dacă mulți observatori au contestat valabilitatea metodologică a unui asemenea sondaj, PDAM a profitat politic la maximum de rezultatele anunțate cu multă pompă, obținând un sprijin-record de circa 43% din voturi la alegeri și colectând de două ori mai multe voturi decât partidele de dreapta – doar 22 de mandate. Scrutinul din februarie 1994 reduce mult din optimismul exagerat al unor partide și grupuri politice, apărute în ultimii ani pe scena politică din RM, astfel încât doar 4 din cele 13 partide ajung, în 1994 în noul Parlament.

Imediat după instalarea lor la putere, liderii PDAM hotărâsc să ridice interdicția impusă PCM (Partidului Comunist), adoptată anterior printr-o decizie a Prezidiului fostului Soviet Suprem al RSSM (din iulie 1991)²¹, prezentând această hotărâre ca o formă de eliminare a restricțiilor artificiale impuse libertății de asociere, înainte de adoptarea primei Constituții a Republicii Moldova (29 iulie 1994). Ridicarea interdicției ar fi urmat să demonstreze – conform conducerii PDAM – „dorința noilor autorități de a aplica reguli democratice tuturor actorilor politici, înregistrați în mod legal de către autoritățile Republicii Moldova”.

Tabelul nr.1. Alegerile în Republica Moldova (2001–2009)

1991, alegeri prezidențiale		
Mircea Snegur (candidatul unic)	98,7%	
1994, alegeri parlamentare		
PDAM	43,2%	54 de mandate
Blocul Unitatea Socialistă	19,7%	27
Blocul Țăranilor și Intelectualilor	15,7%	11
FPCD	7,2%	9
1995, alegeri locale		
PDAM	520	7147
Alianța Forțelor Democratice	43	1054
Partidul Comuniștilor	83	2585
Blocul Unitatea Socialistă	13	368
PSD	23	312
1996, alegeri prezidențiale		
Petru Lucinschi	27,7%	54%
Mircea Snegur	38,8	46%

²⁰ Moldova suverană, 12 martie 1994.

²¹ Vezi: Hotărârea privind interpelarea a 91 de deputați ai poporului și demersurile unor grupuri de cetățeni cu privire la Partidul Comunist din Moldova, nr.1595-XII, 7 septembrie 1993. Постановление о запрете компартии (конец августа 1991 года) было отменено по двум причинам. Во-первых, Президиум Парламента превысил свои полномочия: не был уполномочен принимать такое постановление. Во-вторых, доказательств участия республиканской коммунистической партийной организации в поддержке путча не было (путчистов поддержали коммунистические структуры в восточном «сепаратистском» регионе страны. Однако, их привлечь к уголовной ответственности центральная власть республики не могла вследствие неподконтрольности этой части территории страны.

Vladimir Voronin	10,2	
Andrei Sangheli	9,5	
Valeriu Matei	8,9	
1998, alegeri parlamentare		
Partidul Comuniștilor	30,1%	40 de mandate
Convenția Democratică	19,4	26
Mișcarea pentru o Moldovă Democratică și Prosperă	18,1	24
Partidul Forțelor Democratice	8,8	11
1999, alegeri locale	număr de primari	număr de consilieri
Blocul Comuniștilor, Agrarienilor și Socialiștilor	124	2,235
Alianța Centristă din Moldova	93	1,214
Convenția Democratică	87	859
PFD	51	505
PPCD	24	341
Uniunea Social-Democratică „Furnica-Speranța”	18	249
Partidul Național-Liberal	21	227
Partidul Socialist	5	102
Partidul Popular Democrat	13	40
Mișcarea Republicană Social-Politică „Ravnopravie”		25
Partidul Libertăților Sociale și Justiției	1	4
Noul Partid Național-Liberal		8
Liga Națională a Tineretului		4
Candidați independenți	191	292
2001, alegeri parlamentare		
Partidul Comuniștilor	50,07	71
Alianța Braghiș	13,36	19
PPCD	8,24	11
2003, alegeri locale	număr de primari	număr de consilieri
PDM	73	936
Partidul Comuniștilor	368	5416
Blocul Alianța Socială „Moldova Noastră”	191	2402
PDAM	18	268
Partidul Socialist	3	21
PPCD	20	570
Blocul PSD – PSL	40	500
Partidul Socialist	2	22
Mișcarea Republicană Social-Politică „Ravnopravie”	2	35
Uniunea Centristă	17	167
Candidați independenți	157	479
2005, alegeri parlamentare		
PCRM	45,98%	56
Alianța „Moldova Noastră”	28,53%	34
PPCD	9,07%	11
2007, alegeri locale	număr de primari	număr de consilieri
Partidul Democrat	74	1,131
PCRM	334	4,040
Blocul Social-Liberal „Moldova Noastră”	157	1.987
Partidul Legii și Justiției	3	57

PPCD	59	798
Partidul Liberal	13	156
PSL	26	316
PSD	15	276
Partidul Ecologist „Alianța Verde”	2	14
Partidul Republican Popular	19	250
Uniunea Centristă	14	153
Partidul European	-	2
Partidul Umanist	1	40
Partidul Democrației Sociale	28	401
Partidul Conservator	-	5
PNL	5	75
Patria-Rodina-Ravnopravie	10	137
Partidul Muncii „Patria-Rodina”	-	81
Partidul Socialist	-	1,052
PDAM	-	3
Candidați independenți	135	326
Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009		
PCRM	49,5%	60
Partidul Liberal	13,1%	15
Partidul Liberal-Democrat	12,4%	15
Alianța „Moldova Noastră”	9,8%	11
Alegerile repetate din 28 iulie 2009		
PCRM	44,7%	48
Partidul Liberal	14,7%	15
Partidul Liberal-Democrat	16,6%	18
Alianța „Moldova Noastră”	7,4%	7
Partidul Democrat	12,5%	13

* *Datele electorale oferite de către CEC și web-site-ul Asociației Adept²²*

Alegerile parlamentare organizate în februarie 1994 au confirmat apariția unei întregi pleiade de actori politici, care-și pot articula programele și se pot mobiliza exemplar în cadrul unor campanii naționale, **organizate pe principii de competiție politică și reglementări stricte**. Abia începând cu aceste alegeri, partidele politice existente în Republica Moldova își asumă rolul de suprastructură indispensabilă procesului democratic, reușind să se consolideze pe plan orizontal și vertical în spațiul scenei politice. Scrutinul parlamentar din 1994 oferă, totodată, o șansă importantă autorităților din RM de a adera formal la standarde și principii legate de buna organizare a alegerilor, astfel încât pentru prima dată după Declarația de independență din 1991 sunt invitați și observatori străini, asigurând în acest fel mai multă coerență și credibilitate autorităților specializate în organizarea alegerilor.

Imediat după încheierea scrutinului, Parlamentul RM adoptă un Regulament de proceduri legislative (martie 1994) prin care consacră și dezvoltă procedurile de bază pe care urmează să le respecte fracțiunile parlamentare, definind astfel normele și interacțiunile fundamentale ale procesului legislativ²³. Modificările frecvente ale

²² Web site: www.parties.e-democracy.md

²³ Moșneaga V., Rusnac Gh. Republica Moldova și alegerile parlamentare (1994) și geografia politică a electoratului. /USM. – Chișinău, 1997.

reglementărilor interne ale Parlamentului au reflectat căutarea unui echilibru optim între pregătirea și adoptarea proiectelor de lege, în cadrul unei fragmentări evidente a legislativului. Astfel, Regulamentul stipulează că fracțiunile pot fi constituite numai de către partidele politice care au atins pragul de 4%, având cel puțin 5 deputați, al căror mandat a fost validat în mod corespunzător. Totodată, activitățile legislative în noul Parlament devin tot mai complexe și mai sofisticate, deși bătăliile crâncene pentru ridicarea imunității unor parlamentari incozi ori chiar excluderea unor partide politice din viața politică au coexistat cu instalarea unei ordini constituționale noi. Adoptarea noii Constituții coincide în timp cu persistența unor tensiuni puternic sedimentate în societate, impregnate și în funcționarea actorilor politici. Mai multe tentative de suspendare a mandatelor deținute de PPCD, sau chiar de interzicere a PPCD, dar și a Mișcării „Unitatea-Edinstvo”, acuzate de a fi militat anterior contra statalității Republicii Moldova, au suferit eșec, fiind respinse la examinare de către instanțele judecătorești.

Menționăm că Republica Moldova era în 1994 primul stat din spațiul CSI care adopta o nouă Constituție, oferind un fundament normativ avansat pentru definirea și garantarea principalelor drepturi și libertăți fundamentale, inclusiv cel al libertății de asociere, al libertății de expresie, dar și al libertății de a participa la viața politică prin intermediul partidelor, organic legate de elementele constitutive ale statului pluralist. Prin noua lor Constituție, autoritățile Republicii Moldova stabilesc astfel o viziune centrală asupra relațiilor lor cu nivelul subnațional de guvernare. În decembrie 1994, Parlamentul adoptă Legea cu privire la statutul special al Unității Teritoriale Autonome Gagauz Yeri, cu statut de lege organică al cărei contur teritorial se materializează abia în luna martie 1995, după validarea rezultatelor unui referendum în mai multe localități din regiune, urmat de desfășurarea primelor alegeri regionale și formarea Adunării Populare a UTAG²⁴. Și în cadrul acestor alegeri regionale, partidele politice se regăsesc în epicentrul opțiunilor populației, astfel încât alegerile din 1995 pregătesc, în general, o nouă etapă de dezvoltare a sistemului politic național, consacrat prin legi și acte normative ale dezvoltării politice.

Între timp însă, și la nivelul partidului de guvernământ – PDAM – apar tensiuni serioase între cei trei lideri ai conducerii de vârf. Creșterea influenței Primului-Ministru, A. Sangheli, în cadrul PDAM îl deranjează vizibil pe Președintele RM, M. Snegur, care anunță, în 1996, că „el nu va mai sprijini acest partid”, declarându-se „deschis să susțină alte forțe democratice”. În ajunul noilor alegeri prezidențiale din 1996, Președintele Mircea Snegur aderă la nou-înființatul PRCM (Partidul pentru Renaștere și Conciliere), în timp ce contracandidatul său, Petru Licinschi, anunță constituirea unei noi mișcări – Blocul „Pro-Lucinschi”²⁵. Fără a excela prin elaborări doctrinare sau proiecte sofisticate, ambele partide își declară sprijinul pentru liderii pe care-i sprijină în alegerile prezidențiale, poziționându-se însă pe segmente diferite ale spectrului politic: PRCM este atras de segmentul de centru-dreapta, colectând sprijin din partea alegătorilor care susțin ideile naționale, în timp ce Blocul „Pro-Lucinschi” se poziționează pe segmentul de centru-stânga, cu vederi nostalgice față de spațiul CSI. Între timp, Parlamentul

²⁴ Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri), nr.344, 23 decembrie 1994 // Monitorul Oficial, 1995, nr.3-4, art.51.

²⁵ Political parties of the Republic of Moldova, Historic background, www.parties.e-democracy.md

adoptă o nouă Lege cu privire la alegerile Președintelui RM în 1996²⁶, pregătind în acest fel terenul pentru o competiție strânsă la scrutinul prezidențial, la care participă 9 candidați, **6 dintre care sunt promovați de partide politice și alianțe electorale**. Abia în cel de-al doilea tur de scrutin, Președintele M. Snegur este surclasat de către Președintele Parlamentului, P. Lucinschi, care câștigă detașat cu 54%, față de 46%, din voturile exprimate în cadrul acestor alegeri. Ex-Președintele Snegur acceptă cu multă seninătate rezultatele scrutinului, fără a le contesta, în condițiile unei competiții tot mai accentuate a vieții politice. Scrutinul pentru alegerile șefului statului **trasează liniile directe pe care le urmează funcționarea sistemului politic**, prin intermediul partidelor politice, arhipersonalizate, pe de o parte, dar superficial de atașate unor identități ideologice și doctrinare, incomplet articulate la nivelul subnațional și local de organizare a reprezentării populației.

Tabelul nr.2. Poziționarea partidelor politice pe „stânga-dreapta” în R.M.

Grupuri politice	Stânga radicală	Stânga	Centru-stânga	Centriste	Centru-dreapta	Dreapta	Dreapta radicală
Grupul Socialist filoso-vietic	Partidul Socialist „Patria-Rodina” (PSPR) Mișcarea Republicană Social-Politică „Ravnopravie” (MRSRP)	Partidul Comuniștilor din R.M. (PCRM) Mișcarea Politică „Speranța-Nadejda” (MPSN)	Partidul Democrat Agrar (PDAM) Partidul Justiției Social Economice (PJSE)				
Grupul Social-Democrat			Partidul Social-Democrat (PSDM) Partidul Democrat (PDM)	Partidul Republican (PR) Alianța Centristă din Moldova (ACM)			
Grupul Social-Liberal				Partidul European (PE)	Alianța „Moldova Noastră” (AMN) Partidul „Forța Nouă” (PFN)	Partidul Liberal-Democrat (PLDM)	Partidul Liberal (PLM) Partidul Național-Liberal (PNL)
Grupul Creștin-Democrat							Partidul Popular Creștin-Democrat (PPCD)

²⁶ Legea privind alegerile Președintelui Republicii Moldova. Закон о выборах Президента Республики Молдова, nr.833-XII, 16 mai 1996. / Parlamentul Republicii Moldova. – Chișinău, 1996.

Alte grupuri:		Partidul Umanist (PU) Partidul Conservator (PC) Partidul Popular Republican (PPR)	Alianța Verde				
----------------------	--	---	---------------	--	--	--	--

Deja către mijlocul anului 1996, scena politică înregistrează o creștere rapidă a popularității Partidului Comuniștilor din RM (PCRM), reînființat în 1994 de către ambițiosul său lider, V. Voronin, ale cărui origini se pierd în eșalonul al doilea al nomenclurii de partid din RSSM²⁷. PCRM se lansează încet, dar sigur în alegerile parlamentare din 1998 și, deja pe 22 martie 1998, repurtează o victorie impresionantă, care îl creditează cu circa 30% din voturile exprimate în alegeri, ceea ce-i permite să se instaleze lejer în Parlamentul Republicii Moldova cu 40 de mandate din numărul total de 101 deputați, la mare distanță de alți competitori: Convenția Democrată (19%–26 de mandate), Blocul „Pro-Lucinschi” (Mișcarea „Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă” – 18% sau 24 de mandate), Partidul Forțelor Democratice (9% sau 11 mandate) și PPCD (9% sau 11 mandate). Este interesant de notat însă că fostul partid de guvernământ, PDAM, suferă în aceste alegeri o înfrângere umiltoare, obținând mai puțin de 4% din voturi, ceea ce face imposibilă trecerea pragului electoral, stabilit la 4%, consolidând în acest fel pozițiile PCRM, ca urmare a efectelor distribuției proporționale a „resturilor” nealocate (conform formulei d’Hondt).

Confruntate cu apariția unui nou/vechi jucător politic – PCRM –, celelalte partide politice decid să răspundă prin formarea unei largi coaliții democratice, dar implicit „anti-PCRM”, intitulată „Alianța pentru Democrație și Reforme” (ADR), anunțată la data de 21 aprilie 1998 ca singura opțiune de înlocuire a fostului guvern PDAM printr-un guvern de conciliere națională. Partidele constituente ale ADR decid să participe la formarea unei alianțe de guvernare prin acceptarea principiului de repartizare proporțională (algorimtică) a funcțiilor și pozițiilor deținute în viitorul guvern. **Principiul algorimtic devine astfel sinonim cu ADR**, care transmite celor 3 formațiuni ale sale constituente poziții politice și funcții ministeriale după următorul model: câte 2 ministere – Convenției Democratice (o alianță de partide în sine), câte 2 ministere partidelor din Blocul Electoral „Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă” și câte 1 minister Partidului Forțelor Democratice, această operație mecanică repetându-se până la consumarea funcțiilor disponibile în Guvern. În luna mai 1998, ADR intră oficial la guvernare, desemnându-l pentru ocuparea poziției de prim-ministru pe charismaticul economist Ion Sturza în numele întregii alianțe de partide.

²⁷ Klemens Buscher, *Moldova after the parliamentary elections: a second chance for reform*, Central and Eastern European online library, www.ceeol.com

1.3. Reforma constituțională din anul 2000 și efectele sale asupra evoluțiilor politice

Anul 1998 coincide cu importante încercări pentru situația internă politică și economică a Republicii Moldova. Criza financiară acută din Rusia lovește grav exportatorii moldoveni, care suferă pagube majore ca urmare a unor exporturi nerecuperate și a opțiunilor limitate de expandare pe alte piețe externe, încă neprimitoare pentru producătorii locali. Șocurile provenite de pe piețele externe a complicat în mod critic sarcina noului Cabinet de Miniștri de executare a procesului bugetar și asigurare a stabilității macroeconomice, ceea ce a condus la „fixarea” noului guvern pe situația de criză curentă, asociată unor intense proteste sociale și ezitări guvernamentale, în loc de a accelera reformele structurale și căutarea de soluții alternative aflării statului în CSI. Situația acută din RM îl determină pe Președintele P. Lucinschi să-și anunțe propriul proiect politic, legat de cererea de a obține mai multe atribuții exclusive din partea Parlamentului, ca urmare a unei amendări radicale a Constituției.

La inițiativa sa este organizat un referendum consultativ, pe data de 23 mai 1999, la care cetățenii sunt rugați să răspundă la următoarea întrebare: „Susțineți modificarea Constituției RM pentru a introduce o formă prezidențială de guvernare în Republica Moldova, în care Președintele să fie responsabil de formarea și conducerea guvernului și de rezultatele guvernării?”²⁸. Ca și în 1994, **opinia publică, lideri de opinie și importante mijloace de comunicare în masă contestă deschis motivele acestei inițiative**, opunându-se din răspuseri proiectului propus de Președinte. Cu toate acestea, referendumul are loc, dar CEC atestă participarea numai a 58% din 60% de alegători prevăzuți prin procedura de validare a alegerilor în legislația în vigoare, astfel încât rezultatele acestuia nu sunt validate, chiar dacă în cuprinsul lor majoritatea celor chestionați se pronunță în sprijinul inițiativei propuse de Președinte. Nedorind să accepte înfrângerea sa formală, Președintele Lucinschi mai lansează o inițiativă în scopul remodelării regimului politic, constituind o comisie specială cu scopul de a pregăti un proiect de lege pentru revizuirea Constituției RM, prin care s-ar fi dorit extinderea competențelor prezidențiale²⁹. În particular, decretul respectiv anunța modificări semnificative privind **numirea și demiterea Primului-Ministru și a miniștrilor individuali ai Cabinetului de Miniștri, a secretarului Consiliului de Securitate, numirea procurorilor și judecătorilor**³⁰, al căror mandat ar fi fost extins până la 5 ani, reducerea numărului de deputați în Parlamentul RM până la 70 (din cei 101), dar și competența dizolvării Parlamentului de către Președintele în exercițiu în cazul blocării adoptării unei legi pe o durată mai lungă de 2 luni.

²⁸ Moldovan Economic Trend, Monthly issue, June 1999, p.3, in Ian Jeffries, The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 333.

²⁹ Constitutional Watch. A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-USSR. In East European Constitutional Review, vol. 8, no. 4, 1999.

³⁰ Current Digest of the Soviet Press, 1999, vol. 51, no. 31, p.13, in Ian Jeffries, The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 334.

Trebuie de amintit că incertitudinea scenei politice a creat condiții prielnice pentru apariția în lanț a unei multitudini de partide politice, ajungându-se la circa 55 de partide politice și organizații social-politice, înregistrate în septembrie 1999. Impresia generală legată de această inițiativă de consolidare a competențelor Președintelui a fost însă negativă și invers proporțională așteptărilor estimate inițial. Traducând intențiile Președintelui P. Lucinschi în termenii „superprezidențialismului” existent în Rusia, Parlamentul RM se hotărăște să se răzbune, răspunzând acestei inițiative abia la 5 iulie 2000, printr-o „contra-inițiativă”³¹, prin care votează o serie de amendamente la Constituția RM, dar în direcția inversă – **prin transformarea regimului semi-prezidențial într-un regim parlamentar de guvernare.**

În particular, această schimbare de accente pe planul inițiativei constituționale a modificat procedura de alegere a șefului statului – de la **alegeri directe, universale, decalate în timp, la alegeri indirecte, în cadrul Parlamentului, cu votul a 3/5 din numărul deputaților sau, altfel spus, cu 61 de voturi din 101.** Modificările au cuprins și transmiterea mai multor competențe Guvernului, aflat sub control parlamentar. Președintele Parlamentului a obținut prin Constituție **dreptul de a exercita atribuțiile șefului de stat** în perioada nealegerii ori absenței Președintelui țării, Primul-Ministru devenind imediat a doua persoană după importanță în stat, în timp ce șeful statului i se recunoaște un rol subordonat, dar deloc simbolic, în cadrul sistemului parlamentar de guvernare³².

Introducerea unui sistem parlamentar a anulat șansele Președintelui Petru Lucinschi de a fi re-ales în funcția de șef al statului, pulverizându-i astfel sprijinul politic pe care anterior îl mai deținea prin influența sa asupra Mișcării „Pentru o Moldovă Democratică și Prosperă” (MMDP), dar situația de confruntare între grupuri legislative concurente afectează grav și sprijinul de care se bucura Guvernul RM, ceea ce readuce în ecuația raporturilor de forță fenomenul politic al PCR. Astfel, chiar dacă Președintele P. Lucinschi ar fi fost preferabil ca șef de stat, în condițiile unei posibile refaceri a situației economice și reabilitării sociale, după șocul suferit de Republica Moldova în 1998, liderul V. Voronin reușește să fie propus ca potențial candidat pentru funcția de prim-ministru, după criza de guvern a Cabinetului Braghis, iar nevtarea lui impune obligația Președintelui P. Lucinschi de a dizolva Parlamentul RM, numind data alegerilor anticipate.

Confruntarea dintre Președinte și Parlament a condus la un scenariu oarecum neașteptat pentru ambele părți. Conflictul dintre Președintele P. Lucinschi și Parlamentul RM coincid cu importante modificări la Codul electoral. Astfel, în ianuarie 2000, Parlamentul RM a decis ridicarea pragului electoral la 6% pentru partide politice, 9% pentru blocuri electorale formate din 2 partide, și 12% pentru blocuri formate din 3 și mai multe partide³³, concomitent cu diminuarea pragului electoral pentru candidații

³¹ Segodnia, 6 July 2000, p.3: Current Digest of the Soviet Press, 2000, vol. 52, no. 27, pp.16–17, in Ian Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition* (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 334.

³² Ibid., 335.

³³ Legea pentru modificarea și completarea Codului electoral din 25 ianuarie 2002, nr.796-XV. // Monitorul Oficial, 2002, nr.20, p.11–15.

independenței de la 4 la 3%. Pentru a se asigura că Președintele Lucinschi nu va inventa ceva în plus, Parlamentul a introdus și prevederea după care partidele care doresc să participe la alegeri trebuie să fie înregistrate cu cel puțin 2 ani înainte de începutul campaniei electorale (art.41-2a), inserând suplimentar sintagma „alegeri anticipate”. Aceste schimbări interveneau în condițiile unei acute crize de încredere în viața politică. Către finele anului 2000, sondajele publice demonstau **o acumulare periculoasă de opinii negative cu privire la direcția urmată de țară**, popularitatea celor mai importante instituții și a celor mai cunoscuți lideri ai țării se afla în declin, respondenții fiind profund influențați de starea generală proastă a economiei, dar și de instabilitatea socială, menținută pe parcursul ultimilor doi ani. Doar 8% dintre respondenți erau de acord cu afirmația că lucrurile merg într-o direcție bună în februarie 2001, față de 79%, care aveau contrariul (BOP, februarie 2001). Criza economică și opacitatea guvernării de coaliție (pe principii de algoritm politic) au produs rate foarte reduse de încredere.

La capătul a două runde succesive de alegere a unui nou Președinte, în condițiile noilor amendamente ale Constituției, în care liderului PCRМ – V. Voronin – îi lipsiseră doar câteva voturi pentru a obține poziția cea mai înaltă, dar și în urma unei campanii de boicotare a alegerilor din partea coaliției anticomuniste, inspirate de această dată de liderul PPCD, Iurie Roșca, Președintele în exercițiu, P. Lucinschi, îndeplinește cu multă satisfacție obligația prevăzută de Constituție (art.78-5), dizolvând Parlamentul și stabilind data alegerilor anticipate pentru 25 februarie 2001.

În aceste alegeri anticipate, PCRМ obține 50,07% din voturile exprimate, ceea ce-i permite să colecteze 71 de mandate, ca rezultat al redistribuirii resturilor acumulate de partidele care nu au trecut pragul electoral de 6%. Numai două formațiuni în plus față de PCRМ reușesc să acumuleze numărul necesar de voturi pentru a intra în noul legislativ: Blocul Electoral „Alianța Braghiș”, condus de ex-Prim-Ministrul Dumitru Braghiș, și PPCD, condus de Iurie Roșca, care obțin, respectiv, câte 19 și 11 mandate³⁴.

În acest fel, **rezultatele alegerilor parlamentare din februarie 2001 produc din nou (ca și în 1994) o schimbare fundamentală a situației politice în Republica Moldova**. Pluralismul „structural” și instabilitatea guvernamentală se încheie astfel prin transferul, pe cale democratică, al puterii aparatului de stat către o singură formațiune politică – PCRМ –, care-și instalează în aceste condiții controlul absolut asupra tuturor autorităților publice din RM, marcând astfel **o experiență unică în spațiul ex-sovietic**, în care un partid marxist-leninist revine la guvernare în urma unor alegeri libere, păstrând aparențele unui transfer democratic. Merită de menționat în acest context că liderii PCRМ au făcut o campanie agresivă în favoarea unui program de promovare a „idealurilor patriei sovietice”, de restituire a proprietăților colective „furate de capitaliști”, pledând pentru acordarea unui statut de limbă oficială limbii ruse, obținerea calității de membru al Uniunii Rusia – Belarus, concomitent cu implicarea activă în procesul integraționist al CSI, pe argumentul că, în acest fel, Rusia ar putea răsplăti aceste eforturi prin „restituirea Transnistriei”.

³⁴ Political Parties of the Republic of Moldova, 2001, Parliamentary Elections <http://www.parties.e-democracy.md/en/electionresults/2001parliamentary/> (last accessed on January 14, 2006).

Partidul Comuniștilor repurtează astfel, în februarie 2001, o victorie decisivă și hotărâtoare, manifestându-și intenția declarată de a instala o „ideologie de stat” în RM, curmând în acest fel „elanul unor elemente de a ne fura patria”³⁵. Numeroși autori au fost tentați să vadă în această victorie (ca rezultat al prăbușirii principalilor indicatori de calitate a vieții)³⁶ **efectul unei percepții negative generalizate asupra căii de dezvoltare** în perioada 2000-2001³⁷. Alții au calificat acest scor impresionant ca un „produs al furiei generale manifestate de populație” contra unor tentative nereușite de impunere a reformelor de piață cu costuri sociale mari³⁸ ori, poate, cu prețul eșecului acestora, care au aruncat o bună parte a populației active (circa 30%) pe linia sărăciei extreme, având venituri sub nivelul minim de subzistență, constat de autorități. Pentru mulți cetățeni, revenirea PCRМ echivala cu promisiunea unei vieți în care administrarea centralistă a statului „aducea beneficii garantate tuturor după merit și muncă”, dar și cu „asigurarea unei stabilități politice”, asociate creșterii economice, după mulți ani de criză financiară și economică. Multe dintre sloganele PCRМ păreau la acel moment extrem de populiste sau chiar absurde, dar emoțional, o bună parte din populație își dorea mai multă stabilitate și certitudini politice. PCRМ promitea „să crească pensiile de 2-3 ori”, „să asigure subsidiile la energie și utilități publice”, „să asigure gratuități în transportul public și alte servicii gratuite pentru categoriile de persoane în etate”, lipsindu-le orice referință la constrângerile bugetului public, la situația economică dificilă a țării și potențialul său limitat de creștere pe plan regional. Și mai exotic răsunau acum sloganele PCRМ cu privire la „orientarea spre Moscova și CSI”, pe de o parte, în tandem cu relația potențial interesantă în raport cu UE și instituțiile financiare occidentale. Aceste disocieri cumulate la nivelul opțiunilor de politică externă confirmau o gravă derută în interiorul PCRМ, oarecum surprins de atâta influență și putere acumulată, simțindu-se mult mai atras de modelul „cetății asediate”, în absența unei expertize compatibile cu nevoile prioritizate ale țării, dar și cu contextul profund schimbat în ultimul deceniu după destrămarea URSS³⁹.

Nesperata șansă de a gestiona complicata mașinărie a statului a întărit la nivelul liderilor PCRМ încrederea că vor putea în continuare schimba ușor fundamentele și legitimitatea statului, înființat în 1991, în efortul de separare de statul sovietic, iar bazinul imens de voturi, care-i propulsase în Parlamentul Republicii Moldova, le putea asigura, la orice oră și în orice zi, adoptarea automată a oricăror legi și inițiative, inclusiv a celor de schimbare a Constituției, ori de modificare a competențelor, pe care PCRМ le percepea sui-generis ca pe niște trofee electorale. Frațiunea parlamentară a PCRМ aducea disciplină și ordine în funcționarea Parlamentului RM, deși nu același lucru se

³⁵ Arcadie Barbăroșie, Understanding the Communist Election Victory in Moldova, Beyond Transition, The Newsletter about reforming economies, The World Bank Group, 2001.

³⁶ 90% of the population in Moldova, some 4.5 mln – live in 2000 with less than 1 usd a day, about 80% of the population live on less than 20\$ (233 lei) a month, below the subsistence level, according to the date of the Statistics Department of State. The average salary covers only 40% of the minimum consumer basket, while salary arrears represented by February 2001 almost 380 mln lei.

³⁷ In 2000, public opinion polls showed that 80% of the public believe the country is heading in the wrong direction. More than 70-80% think that before 1991, the quality of governance, social protection, living standards and even respect for human rights and liberties were better or much better than they are today. IPP Barometer of Public Opinion, www.ipp.md.

³⁸ Communists win in Moldova, February 26, 2001, BBC News.

³⁹ Luke March, Power and Opposition in the Former Soviet Union, Edinburgh, Party politics, Vol.12, No.3, 2006.

putea spune despre Guvernul RM, care suferă schimbări succesive de cadre – 8 miniștri și 20 de viceministri sunt înlocuiți între 2001 și 2003 prin decrete prezidențiale, deși, conform Constituției, șeful statului nu ar fi putut exercita asemenea atribuții. De cele mai dese ori, înlocuirea repetată a miniștrilor din Guvernul RM producea surprize chiar și pentru deputații PCRM, dar puțini ar fi dorit să pună la îndoială voința liderului oficial al partidului, tot el și Președintele RM. Mai mult, majoritatea covârșitoare a deciziilor sunt atribuite exclusiv Președinției, plasând greutatea deciziilor politice în afara spațiului legislativ, astfel încât adeseori nici măcar Comitetul Central al PCRM nu ar fi putut explica ori prezice aceste decizii.

După 2001 liderul PCRM, Președintele RM, V. Voronin, a obținut putere și influență aproape nelimitată în cadrul sistemului politic din RM. Existența unei majorități superdominante în Parlamentul de la Chișinău (71 din 101 deputați) a furnizat un material politic docil pentru inițierea unor experimente legate de instalarea unui model al „verticalei puterii” în stat, care a avut ca efect colateral creșterea unei anumite ordini percepute pe plan național, nutrinde speranțe cu privire la crearea unui sistem politic stabil, dar a impus și costuri politice deosebit de mari – prin stabilirea necesității de a reconstrui o ideologie de stat, într-un regim politic care excludea competiția politică, limitând exercitarea principalelor libertăți și drepturi civile și politice. Astfel, deși promitea mai multă stabilitate politică, regimul de guvernare unipolar al PCRM a produs mai mult instabilitate politică, comparativ cu guvernele anterioare, care furnizaseră numeroase contradicții în perioada ciclurilor politice precedente (1994–1998, 1998–2001), dar a căror energie era absorbită sau fărâmițată prin curente și contracurențe relativ egal ponderate. Diminuarea accentuată a rolului opoziției în condițiile în care puterea a fost transferată integral unei singure instituții – șeful statului – a generat numeroase simptome ale unei crize sistemice, producând răspunsuri structurale.

Presupunerea inițială că un partid superdominant ar fi protejat contra unor conflicte politice s-a dovedit a fi eronată și prematură. În mai puțin de un an de la triumful electoral al PCRM, la Chișinău au erupt ample proteste stradale, inițial, ca rezultat al intenției PCRM de a introduce limba rusă ca obiect obligatoriu în școlile primare și de a schimba obiectul de istorie în școli, în asortiment cu tentativa de a ridica imunitatea unor grupuri de deputați din opoziție. În 2003, o nouă spirală a tensiunilor interne politice a fost amplificată de intenția adoptării așa-zisului „Plan Kozak”, care inițial a fost acceptat la Chișinău de către liderii PCRM, dar care a trezit nenumărate reacții negative din partea partidelor de opoziție și a societății civile. Deși este reale în aprilie 2005, Vladimir Voronin de data aceasta trebuia să convină asupra anumitor condiții cu partidele pe care tot el le-a repudiat în mod repetat și brutal (PPCD, PD, PSL), ceea ce mai târziu va fi cunoscut ca „asamblarea unui vot condiționat pentru calea Moldovei spre integrarea europeană”⁴⁰. De la intrarea sa la guvernare, PCRM a trecut de la o stare de exaltare totală (2001) la etapa de reevaluare a celor mai multe dintre obiectivele anunțate anterior în campania electorală (2004–2003). Guvernul central a utilizat din

⁴⁰ Oazu Nantoi, azi.md. 13 mai 2009, <http://www.azi.md/ro/print-story/2954>; Președintele PPCD și-a argumentat decizia să voteze alegerea lui Vladimir Voronin în funcția de președinte al Moldovei – <http://politicom.moldova.org/news/presedintele-ppcd-sia-argumentat-decizia-sa-voteze-alegerea-lui-vladimir-voronin-in-functia-de-presedinte-al-moldovei-1409-rom.html>

plin însă retorica reformelor fără costuri sociale, pe de o parte – ca rezultat al lipsei de cunoaștere economică și al politicilor sociale, pe de altă parte – pentru că dominantă electorală a jucat în continuare un rol de pivot în construcția ideologică a poziției PCRМ.

Principiul separației puterilor a fost anulat, iar rolul superdominant al partidului aflat la guvernare, PCRМ, servea doar ca o perdea de fum pentru instalarea unei structuri oligarhice, total opuse statului de drept. Deși, în mod formal, reforma constituțională din 5 iulie 2000 a redus atribuțiile Președintelui în anumite domenii, aceste modificări nu au afectat atât de radical puterea efectivă a instituției prezidențiale, precum s-ar fi așteptat autorii reformei constituționale propuse în 2000 de către Parlament⁴¹. În realitate, Președintele și-a păstrat o gamă vastă de competențe puternice, inventându-și rolul în funcție de slăbiciunea celorlalte autorități publice. Drept exemplu servește faptul că Președintele numește candidatura Primului-Ministru după consultări cu fracțiunile parlamentare, dar această formă de consultare nu reprezintă nimic din ceea ce ar putea să-l oblige să ia o decizie sau alta; totodată, legile capătă putere juridică numai după promulgarea lor de către Președinte, care are dreptul de a le retrimite înapoi Parlamentului pentru reexaminare (art.93); Președintele emite decrete (art.94) și rămâne Comandatul Suprem al forțelor armate (art.97).

În acest fel, reforma constituțională a anului 2000 doar a camuflat influența extremă și rolul deosebit de puternic al Președintelui.

Astfel, dacă fostul președinte P. Lucinschi își exercitase mandatul având doar 5 deputați în rol de aliați politici pe durata mandatului său de patru ani, liderul PCRМ putea conta pe o armată formată din 71 de deputați disciplinați, în 2001–2004, și pe 56 plus 8 (PCRМ și PPCD) în perioada 2005–2008, pe durata celui de-al doilea mandat prezidențial consecutiv. Acest sprijin necondiționat i-a asigurat lui V. Voronin un statut echivalent doar cu cel al unui monarh într-un sistem politic deosebit de personalizat și nestabil, construit pe principii hibride și reguli nescrise, dar înțelese ușor de către actorii politici. Trebuie să menționăm totuși că faima, popularitatea liderului PCRМ a asigurat în această perioadă o anumită stabilitate publică, comensurabilă doar cu forța sa personală de a cere supunere și de a impune un control rigid și necondiționat prin intermediul persoanelor afiliate PCRМ. Poziția de Președinte al Parlamentului a fost transmisă unei figuri slabe și irelevante politic, Eugenia Ostapciuc, ceea ce asigura în mod automat îndeplinirea deciziilor venite dinspre Președinție și exercitarea unui control aproape total asupra fracțiunii parlamentare a PCRМ.

Influența unui singur om asupra mașinăriei de stat a crescut în timp, de îndată ce PCRМ a reușit să-și plaseze structurile de conducere în toate autoritățile publice și de stat. Promovarea persoanelor trecute prin sita personală a Președintelui RM, și nu prin cea a organelor de conducere ale PCRМ, a făcut ca Voronin să accepte după 2001 un guvern în care doar 3 miniștri din totalul de 18 erau membri de partid. Candidatul favorit al liderului PCRМ devine Vasile Tarlev, care susține public, înainte de prezentarea echipei sale de miniștri în fața Parlamentului Republicii Moldova, că aceștia au fost deja acceptați

⁴¹ Claus Neukirch, *Moldau: Eine Zwischenbilanz zur Umgestaltung des moldauischen Regierungssystems*, in WGO-Monatshefte für Osteuropaisches Recht 42 (2000), 4.

de Președinte⁴²; și tot astfel, Primul-Ministru V. Tarlev anunță în martie 2008 că își dă demisia, și toată lumea realizează că aceasta a fost decizia finală a Președintelui Voronin.

În spațiul libertăților și drepturilor fundamentale, PCRM s-a purtat fără mănuși cu partidele de opoziție și presa liberă. Slăbită după înfrângerile suferite și fragmentată, opoziția nu ar fi putut contrazice politicile adoptate de PCRM decât în plan decorativ și simbolic. Imixtiunea organelor de forță în viața privată a indivizilor și rolul tot mai vizibil al represaliilor în politicile interne promovate de PCRM au produs o atmosferă destul de încordată în societate. Sperând să blocheze accesul la finanțare al presei și societății civile, PCRM a căutat să monopolizeze dialogul cu donatorii internaționali, făcându-i să plece pe cei care nu erau convenabili. În special, PCRM a depus eforturi numeroase să blocheze grupurile culturale proromânești și partidele antitotalitare, care au devenit într-un timp relativ scurt **victime sigure ale politicilor obstructioniste ale guvernului**, încheindu-se cu proteste repetate ale acestora la adresa Consiliului Europei, SEEMO, OSCE și Curții Europene pentru Drepturile Omului⁴³. În alte cazuri, liderii PCRM au încercat să impună anumite penalități severe unor lideri ai opoziției deschise, cum a fost cazul ex-ministrului SIS, V. Pasat, tot el fost ministru al Apărării. Procesul intentat lui V. Pasat a devenit în timp sinonim al unui proces politic, după 2005, și pentru că Procuratura l-a ținut înmormântat contrar prescripțiilor medicului⁴⁴, fiind eliberat numai după pierderea acestui caz la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CEDO). Cazuri similare de intimidare și urmărire politică au apărut în relație cu diverși oficiali ai Primăriei municipiului Chișinău, aliați ai unor partide de opoziție, care s-au opus, în diverse etape, planului PCRM de a instala o guvernare construită după modelul verticalei puterii⁴⁵. Mulți dintre aceștia au plătit afilierea lor politică cu procese și ani grei de temniță în 2003–2008.

PCRM a condus la escaladarea unor tensiuni majore în domeniul cursului școlar de istorie și al identităților etnice din Republica Moldova. Programele susținute de Ministerul Educației, în particular, în ceea ce privește predarea cursurilor de istorie în școlile preuniversitare, au fost adaptate obiectivului politic al PCRM de a impune o „ideologie de stat” în Republica Moldova, evitate anterior cu prudență de alte partide. În 2002, PCRM a cunoscut primul său „duș rece”, traversând o perioadă de intense crize politice, generate de poziția recalcitrantă a liderilor PPCD, care au decis să protesteze în centrul capitalei ca urmare a intenției PCRM de a suspenda imunitatea câtorva deputați ai acestei formațiuni. Acțiunile de protest non-stop au atras sute și mii de protestatari, care și-au instalat corturile chiar în perimetrul de stradă dintre Președinție și Parlamentul RM în perioada: 9 ianuarie – 2 mai 2002. Criza a luat capăt doar la intervenția energică a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, care a adoptat în acel **an două rezoluții speciale privind situația politică și drepturile omului în Republica Moldova** (în aprilie și, ulterior, în septembrie 2002), adresând recomandări și propuneri de acțiuni părților aflate în conflict.

⁴² Infotag, 16.04.2001.

⁴³ SEEMO Letter addressed to the Prime-Minister of RM, July 31, 2008; Letter sent to the Secretary General of the Council of Europe, Walter Schwimmer on behalf of the Union of Journalists of Moldova, January 31, 2004.

⁴⁴ E. Wayne Merry, RFERL, 2005, www.globalsecurity.org.

⁴⁵ Local governments – under constant reform, 100 sensitive issues to the public, IDIS/Friedrich Ebert, 2007.

Opoziția necomunistă și societatea civilă au contestat vehement modul în care PCRM a încercat să articuleze traseul de priorități pentru RM⁴⁶, văzând în dilema insolubilă „Est sau Vest” o provocare la adresa modelului de evoluție politică internă. Atunci când PCRM a revenit la putere (2001), liderii acestui partid criticau vehement orientarea de politică externă a fostelor guverne, promițând să integreze RM în cadrul Uniunii Rusia – Belarus, dar, la mai puțin de un an de la alegeri, PCRM schimbă radical programul politic, declarând **inclusiunea Republicii Moldova în UE drept calea strategică de dezvoltare a țării**. Nostalgia manifestată de liderii PCRM față de vechiul regim sovietic, altoită pe trunchiul unor puternice instincte oligarhico-economice, a atras critici majore din partea publicului prodemocratic, presa acuzând PCRM că dorește să dezarmeze opoziția prin preluarea sloganului pro-UE, fără a adopta în realitate o politică responsabilă și fermă de integrare⁴⁷. Ceea ce diferențiază în mod clar opoziția de PCRM este că **ultimul dorește să obțină un angajament de asociere la UE fără a pleca din CSI**, în timp ce partidele necomuniste pledează pentru un **model baltic de integrare complet**, asigurând tranziția rapidă spre **integrarea în cadrul instituțiilor politice și economice ale UE**. Preferând o integrare parțială și sumară cu UE, liderii PCRM au încercat să promoveze o direcție tactică ce îmbina două linii de acțiune: consolidarea unei verticale rigide a puterii de stat, descrisă ca un model de „regim sultanic”, în paralel cu menținerea unor aparențe eurocratice, „înțelese mai degrabă în termenii unui determinism geografic și nu de valori, prevalent într-o țară europeană”.

Totuși, PCRM a abandonat relativ ușor preferințele sale geopolitice sub impactul mai multor factori: pe de o parte, expunerea la influența UE (politica europeană de vecinătate produce deja efecte din anul 2003), ceea ce alimenta așteptări pozitive în opinia publică, pe care PCRM nu le mai putea ignora, dar și un anumit spațiu de manevră în raport cu Federația Rusă, ca urmare a eșuării „Planului Kozak” în 2003, fapt care a intensificat sancțiunile Rusiei asupra Republicii Moldova. Putem afirma că atracția UE a însemnat pentru o scurtă perioadă de timp o „ofertă cel puțin echivalentă cu atracția Federației Ruse”, dar această „iubire tomnatică a PCRM” s-a încheiat la momentul anunțării condițiilor necesare pentru reformele politice interne, unele dintre acestea având puterea de a schimba major raportul de forțe existent pe plan intern în perioada guvernării PCRM⁴⁸.

Atracția UE nu însemna nicidecum că PCRM reușise să tragă învățămintele necesare ori că devenise spontan un mare promotor al democrației, ci mai ales pentru că **lecțiile unor schimbări de putere pe plan regional, în Georgia și Ucraina, treziseră instincte de supraviețuire** în PCRM, pe care nicio altă formă de influență nu le-ar fi putut cultiva altfel.

Rezultatele alegerilor din 2005 nu au adus schimbări esențiale, deși au dat serioase bătăi de cap liderilor PCRM. La alegerile din 6 martie 2005, Partidul Comuniștilor a obținut 56 din cele 101 mandate, pierzând astfel superioritatea sa necondiționată, fiind nevoit în aceste condiții să negocieze, ca să-și poată vedea liderul de partid reales în funcția de Președinte al RM. Situația a împins partidele politice spre un sistem în care

⁴⁶ Ștefan Gorda, Political Parties between the EU and CIS, www.e-democracy.md, 14 July 2003.

⁴⁷ Igor Boțan, Competition of ideas for the public good, www.e-democracy.md, April 2004.

⁴⁸ Vladimir Socor, Moldova's political sea change, Monday, April 11, 2005, Jamestown Monitor.

partidul majoritar accepta să tolereze o formulă de „dialog pragmatic” cu anumite grupuri din opoziție și societatea civilă, care avuseră un rol important în conservarea rolului PCRM în cadrul sistemului politic post-2005, dar în care anumite tendințe nedemocratice puteau fi diluate prin presiuni punctuale din partea mai multor actori și parteneri pentru dezvoltare (SUA, UE, OSCE sau Consiliul Europei). Numai trei partide politice, alias blocuri electorale, au reușit să accedă în Parlament în 2005, ca urmare a pragului electoral foarte înalt. Cu toate acestea, rapoartele observatorilor internaționali și naționali au remarcat la unison „existența unor serioase nereguli legate de folosirea poziției dominante a partidului aflat la guvernare”, care nu a ezitat să folosească în campania sa resurse administrative, oficiali nedegrevați din pozițiile lor în detrimentul altor partide și candidați independenți.

Raportul OSCE/ ODIHR și al Consiliului Europei conținea concluzia finală că totuși alegerile s-au desfășurat în mod democratic și corect⁴⁹. Liderul PCRM, V. Voronin, a fost reales cu o majoritate substanțială de voturi, prin „importarea” unui sprijin condiționat din partea câtorva partide politice, care au primit în schimb asigurarea fermă de a implementa mai multe reforme cerute expres. Confirmând această înțelegere a situației politice, Parlamentul a adoptat chiar la prima sa sesiune **o Declarație privind promovarea obiectivului de aderare la UE a RM**. Această decizie a creat un gen de platformă comună pentru legislativul de la Chișinău în vederea definirii pașilor necesari pentru reglementarea conflictului din Transnistria, în termenii interesului național și ai principiilor constituționale ale RM, continuând ideile expuse anterior în Strategia 3D: „**Democratizare, demilitarizare, decriminalizare**”, a regiunii transnistriene, prin limitarea influenței rețelelor criminale și de contrabandă⁵⁰.

Confirmându-și susținerea pentru cele „10 condiții” cerute de opoziție, liderul PCRM s-a angajat să coopereze cu aceste partide în scopul relansării reformelor politice necesare în RM, ajustând Codul electoral, dar și CEC, în mod corespunzător, demarând anumite reforme substanțiale în sistemul judecătoresc, garantând libertatea de expresie și întărind funcționarea autonomiei locale. Multe înțelegeri au rămas însă la nivelul bunelor intenții. Deși PCRM s-a angajat să fie mai receptiv la scopurile unei reforme politice credibile, cooperarea cu aceste partide a rămas embrionară și, în mare măsură, limitată la adoptarea câtorva legi în grabă, protejând sectoarele în care PCRM se bucura însă de „avantaje strategice”: presa de stat, dar și anumite sectoare ale economiei naționale, puse în serviciul oligarhilor roșii ai guvernării. Cenzura în mass-media și blocarea procesului de descentralizare au constituit, pe parcursul lui 2006–2007, o involuție serioasă în raport cu Acordul semnat în aprilie 2005 de PCRM și partidele de opoziție cooptate pentru cooperare. Nici reformarea PCRM nu s-a pornit din loc, pentru că atât Vladimir Voronin, cât și consilierii săi apropiați nu au acceptat să renunțe la atributele arhaice ale partidului lor marxist-leninist (secera și ciocanul, referința nostalgică la cuceririle statului sovietic), considerând că asemenea pași ar submina unitatea de monolit a partidului⁵¹. În 2007, PCRM suportă un nou „duș rece” ca urmare a

⁴⁹ Moldova Country Report, Freedom House, 2006.

⁵⁰ Igor Boțan, Moldova: Post-transition, Parliament faces Separatist, Political and Electoral Conflicts, in UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, April 2006 – www.parlcpr.undp.org

⁵¹ Flux, Timpul, July 10–13.

înfrângerii suferite în alegerile locale din capitală, la care candidatul Partidului Liberal, D. Chirtoacă, câștigă detașat alegerile în fața candidatului oficial al PCRM, Z. Greceanăi, în ciuda resurselor administrative folosite pe larg în campania electorală⁵² de către partidul de guvernământ. Raportul final al Misiunii de observare a alegerilor OSCE/ODIHR constată necesitatea revizuirii Codului electoral al RM⁵³, **în scopul de a elimina contradicțiile și lacunele existente**, făcând referință și la opiniile comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR asupra Codului electoral al RM.

Imediat după alegerile din 2007, PCRM decide în mod univoc și neîntârziat să blocheze ca măsură de răspuns orice cooperare cu partidele de opoziție din Republica Moldova, declarând că nu „va mai admite să piardă teren electoral în fața concurenților politici”. La începutul anului 2008, PCRM în tandem cu PPCD iau hotărârea de a amenda Codul electoral, dar într-o manieră care sfidează recomandările anterioare ale Consiliului Europei și Comisiei de la Veneția, în special în ceea ce privește: interzicerea alianțelor preelectorale, impunerea de restricții deținătorilor multiplei cetățenii și creșterea pragurilor electorale (de validare a alegerilor și de calificare a concurenților).

Scrutinul parlamentar organizat pe 5 aprilie 2009 produce, la rândul său, rezultate controversate pe plan național și internațional, încheindu-se cu acuzații grave legate de fraudele comise de către autoritățile investite cu organizarea alegerilor. În particular, opoziția a clamat „contrafacerea și manipularea listelor de alegători”, votarea multiplă și folosirea pe larg a intimidării concurenților electorali de către partidul aflat la guvernare (PCRM). Rapoartele finale ale Misiunii OSCE/ODIHR de observare a alegerilor parlamentare din 5 aprilie și din 29 iulie indică nereguli sistematice, deopotrivă cu numeroase inconsistențe, ambiguități și lacune în prevederile legale ale Codului electoral⁵⁴.

Utilizarea resurselor administrative, inclusiv sprijinirea de către forțele de poliție și securitate a partidului aflat la guvernare, intimidarea unor partide de opoziție, amenințările de suspendare a licenței unor instituții TV, acuzate de loialitate față de opoziție, au compromis încrederea publicului în egalitatea de șanse și legitimitatea procesului electoral. Partidele de opoziție au fost persecutate pe parcursul campaniei, în timp ce oficiile lor erau atacate de persoane „neidentificate”, după cum anunța poliția, fiindu-le furate sau vandalizate drapelurile arborate deasupra oficiilor lor, precum și simbolurile de stat sau ale UE. Multe dintre aceste acțiuni erau acoperite de inacțiunile sau chiar acțiunile deliberate ale poliției puse în serviciul electoral al PCRM, ceea ce a condus la sporirea polarizării în ziua alegerilor. Rezoluția 1666 (2009) a APCE constată existența unor neajunsuri serioase în materie de procedură și practici electorale, declarând preocuparea Consiliului Europei față de integritatea procesului electoral⁵⁵.

⁵² Rezoluția 1572 (2007) APCE recomandă autorităților RM să elimine un șir de neajunsuri, stabilite de observatorii internaționali pentru a asigura respectarea standardelor europene, în scopul asigurării alegerilor parlamentare libere, corecte și democratice în viitoarele alegeri.

⁵³ Raportul Misiunii de observare a alegerilor locale din RM în 2007, 21 septembrie 2007, Varșovia; Opinia comună (aviz nr.455/2007) asupra Codului electoral al RM din 2007, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2007) 040, Strasbourg, 17 decembrie 2007, Opinia comună (aviz nr.484 / 2008) asupra Codului electoral din anul 2008, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2008)022), Strasbourg, 23 octombrie 2008.

⁵⁴ Raportul Misiunii OSCE/ODIHR prezentat la 16 iunie 2009, Raportul Misiunii OSCE/ODIHR prezentat la 14 octombrie 2009, Varșovia.

⁵⁵ Rezoluția 1666 (2009), www.parlament.md/apce/sesiunile/Rezolutiile/

Chiar dacă alegerile din 5 aprilie s-au dovedit a fi favorabile PCRM, care obține, conform CEC, 49,5% din voturi, percepția generalizată asupra scrutinului este deosebit de negativă, indicând asupra compromiterii standardelor democratice și existenței unor semne de întrebare deosebit de serioase privind legitimitatea procesului electoral, generând proteste de stradă chiar în a doua zi după alegeri⁵⁶.

Experiența traumatizantă a protestelor din perioada 7–10 aprilie 2010 a forțat partidele de opoziție să blocheze alegerea Președintelui, chiar dacă celor 60 de deputați ai PCRM le-a lipsit doar un singur vot pentru alegerea noului Președinte și conducerea legitimă a noului ciclu politic. Alegerile prezidențiale eșuate la 3 iunie 2009 au forțat Președintele în exercițiu, care-și încheiase mandatul legal pe 7 aprilie, să anunțe dizolvarea Parlamentului RM, stabilind data pentru alegeri anticipate la 29 iulie 2009, care au condus la victoria unificată a partidelor de opoziție. Totuși, șase luni mai târziu, scenariul alegerilor prezidențiale eșuate a fost repetat, de această dată partidele din AIE (Alianța pentru Integrare Europeană) nu au întrunit numărul necesar de voturi pentru alegerea repetată a șefului de stat. Art.87 al Constituției stipulează că Președintele dizolvă Parlamentul după două încercări nereușite de a alege Președintele, iar art.85-3 stipulează că „Parlamentul nu poate fi dizolvat de două ori în același an”. Și în acest caz, art.87 din Constituția RM prescrie Președintelui în exercițiu – ale cărui competențe sunt exercitate până la alegerile noi de către Președintele Parlamentului – „obligația de a dizolva legislativul, după două încercări eșuate de alegere a șefului statului”. Totodată, art.85-3 stipulează foarte clar interdicția de a dizolva Parlamentul de două ori în același an. Totuși, o decizie a Curții Constituționale (nr.4 din 26 decembrie 2000) stabilește că eșecul alegerii Președintelui țării după două încercări consecutive de alegere **crează temeiul legal pentru dizolvarea legislativului și anunțarea unor alegeri anticipate**. Ca urmare a expirării mandatului și prin vacanța funcției, Președintele își poate exercita mandatul în conformitate cu prevederile art.80 (2) din Constituție până când viitorul Președinte ales nu va depune jurământul de intrare în funcție⁵⁷.

Deși clare în esența lor, prevederile menționate au trezit numeroase interpretări și tensiuni pe scena politică. În primul rând, PCRM a cerut dizolvarea imediată a Parlamentului și anunțarea unei date pentru noi alegeri parlamentare, interpretând sintagma de „un an” în sensul unui „an academic”, în timp ce partidele constituyente ale AIE au considerat că este vorba despre un „an calendaristic”. Hotărârea Curții Constituționale nr.45 din 18 decembrie 2000 arată că „61 de deputați din 101 trebuie să participe la alegeri pentru ca rezultatul alegerilor prezidențiale să fie considerat valid”, odată ce articolul 78(3) al Constituției afirmă că Președintele poate fi ales prin votul a 3/5 din numărul de deputați aleși. În decembrie 2009, Președintele în exercițiu al RM a înființat prin decret prezidențial o Comisie de stat pentru reforma constituțională, cu scopul de a debloca procesul de alegere a președintelui țării. Comisia constituită în acest scop s-a mobilizat exemplar, astfel încât spre finele lunii februarie 2010 reușește să elaboreze un proiect complex de modificare a circa 64 de articole ale Constituției curente, ceea ce ar solicita, în condițiile dispozițiilor tranzitorii, obligația adoptării unei

⁵⁶ Moldova's „Twitter Revolution”, Igor Munteanu & Alina Mungiu-Pippidi, *Journal of Democracy*, July 2009, Vol.20.

⁵⁷ Constitutional Court: Ruling no.43 of December 14, 2000.

noi Constituții. Subiectul lansat de AIE asupra adoptării unei noi Constituții a provocat noi controverse, opinii contradictorii fiind emise asupra situației în care adoptarea acestora ar putea substitui în mod legal efectele nealegerii Președintelui ori nu, și dacă anunțarea unor noi alegeri este singura soluție posibilă în condițiile în care Constituția Republicii Moldova conține atâtea ambiguități.

Ca răspuns la disputele înțeleșite pe seama reformei constituționale, Comisia de la Veneția a Consiliului Europei transmite observațiile sale solicitate de Curtea Constituțională din RM sub forma unui *amicus curiae brief* (adoptat la Sesiunea a 82-a în perioada 12–13 martie 2010)⁵⁸. În opinia exprimată, Comisia de la Veneția reiterează poziția sa că actualele prevederi ale Constituției RM privind dizolvarea Parlamentului se aplică situației legate de nealegerea repetată a șefului statului. Dizolvarea Parlamentului nu poate avea loc de două ori în același an, chiar dacă Parlamentul nu reușește de două ori să aleagă șeful statului. Sintagma pe durata unui an urmează a fi interpretată, în opinia Comisiei de la Veneția, cu înțelesul de un an (12 luni) calculat de la ultima dizolvare a Parlamentului, și nu în înțelesul unui an calendaristic. Aceasta presupune că Parlamentul nu poate fi dizolvat mai degrabă de data de 16 iunie 2010. Totuși, Comisia subliniază că după această dată dizolvarea legislativului trebuie să aibă loc într-un „termen rezonabil”.

În același context, Comisia subliniază urgența amendării prevederilor constituționale cu privire la numărul necesar de voturi pentru alegerea Președintelui RM, în deplină conformitate cu prevederile actualei Constituții. Comisia de la Veneția își manifestă opțiunea doar pentru modificarea unui singur articol – 78 – din Constituție, prin reducerea numărului de voturi necesare, ca urmare a unei reușite în negocierea unui acord compatibil între liderii diverselor partide politice, mediată de Consiliul Europei și anumiți lideri ai UE. Comisia de la Veneția a reconfirmat necesitatea organizării unor noi alegeri pentru legislativul din RM după rezolvarea contradicțiilor constituționale evidente, dar într-un termen rezonabil. În plus, Comisia de la Veneția a întărit poziția sa anterioară, declarându-se interesată să sprijine ulterior o reformă comprehensivă și majoră a Constituției RM, eventual după validarea rezultatelor alegerilor în viitorul Parlament al RM.

⁵⁸ Strasbourg, 15.03.2010. Venice Commission: When to dissolve the parliament of Moldova – Venice Commission adopts opinion? http://www.venice.coe.int/site/main/Focus_E.asp

II. Contextul instituțional pentru partidele politice

2.1. Dispoziții constituționale

Art.41 al Constituției RM – „Libertatea partidelor și altor organizații social-politice” – stipulează dreptul cetățenilor Republicii Moldova **de a se putea întruni în mod liber în cadrul partidelor politice și altor organizații social-politice**, care urmăresc scopul de a defini și a exprima voința politică a cetățenilor și de a participa la alegeri în conformitate cu legislația existentă. Adoptată în anul 1994, Constituția RM nu definește exact ce înseamnă un „partid politic”, stabilind doar anumite referințe la scopurile urmărite de partide în vederea definirii și exprimării voinței politice a cetățenilor (art.45-2). Totuși, legislativul a încorporat o serie de principii de bază cu scopul de a reliefa **conținutul explicit și ingredientele exacte ale conceptului de pluralism politic**. Astfel, Constituția definește două principii de bază în raport cu partidele politice:

- *Egalitatea tuturor partidelor politice în condițiile legii* (art.41-2);
- *Protecția drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și altor organizații social-politice* (41-3).

Consacrarea drepturilor pozitive ale partidelor este completată printr-o serie de limitări și contrabalanțe în activitățile partidelor politice. Astfel, Constituția RM enumeră mai multe restricții impuse partidelor în anumite circumstanțe în care funcționarea unor partide poate să contravină unor norme existențe ale legislației. Prima și, probabil, cea mai vibrantă restricție conținută în textul Constituției se referă la „posibila uzurpare a puterii de stat”. Constituția RM include în art.2-2 („Suveranitatea și puterea de stat”) următoarea prevedere: „nicio persoană particulară, nicio parte din popor (națiune), niciun grup social, un partid politic, sau oricare altă formațiune socială nu poate exercita puterea de stat în nume propriu”⁵⁹. Alte restricții sunt enumerate în capitolul libertăților și drepturilor civile, după cum urmează:

- *Partidele și alte organizații social-politice, care militează prin scopurile sau activitățile lor împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, suveranității și independenței, integrității teritoriale a Republicii Moldova, sunt neconstituționale* (art.41-4);
- *Asociațiile secrete sunt interzise prin lege* (art.41-5);
- *Partidele politice constituite de către cetățeni străini nu sunt admise* (art.41-6).

Art.41 (6) urmărește să indice **interdicția ca partidele politice să fie înființate de către cetățenii străini în Republica Moldova**. Deși scopul acestei interdicții este clar, aplicarea sa poate provoca diverse interpretări legate de efectele unei posibile

⁵⁹ Constitution of the Republic of Moldova: art.2 – „Power usurpation represents the most serious crime against the people”.

restricționări în raport cu cetățenii care dețin cetățenie dublă sau multiplă. Drept exemplu servește și modul în care fostul partid de guvernământ, PCRM, a tratat anumite prevederi ale Legii cu privire la Serviciul Civil (nr.273-XVI) din 13 mai 2008, prin care se stabileau restricții suplimentare față de ocuparea unor poziții publice de către cetățenii care dețin mai multe cetățenii (în mod special, avându-se în vedere în acest context „cetățenia României”). Menționăm că, în 2003, Parlamentul RM a adoptat o lege privind „dubla cetățenie”, prin care a admis deținerea de către cetățenii săi a mai multor cetățenii, dar a revenit ulterior, în tentativa de a stabili restricții mai rigide la ocuparea unei largi varietăți de categorii profesionale ori poziții publice pentru deținătorii acestor cetățenii multiple, care includ: deputați, miniștri, judecători, ofițeri de poliție, angajați ai serviciului vamal, sau de a restricționa categoric accesul la anumite poziții publice pentru persoanele deținătoare de cetățenie dublă.

Acest caz de restricționare a unor drepturi fundamentale a fost adus în atenția CEDO, care l-a analizat în regim de urgență⁶⁰. Cazul a fost admis pe rol, încheindu-se cu o decizie finală la 18 noiembrie 2008, stabilind „violarea mai multor prevederi ale art.3 al Protocolului nr.1 al Convenției europene”⁶¹ ca urmare a aplicării acestei legi în Republica Moldova. După recursul repetat al Guvernului RM, care a insistat asupra faptului că „această lege este democratică și legitimă”, Marea Cameră a CEDO a reexaminat într-un nou complet de judecători cazul adus în fața sa. În definitiv, Marea Cameră a CEDO a formulat decizia sa finală la data de 10 martie 2010, prin care a menținut decizia anterioară a CEDO, declarând prevederile legislației sesizate (Legea Serviciului Civil) în instanța CEDO ca fiind „incompatibile cu prevederile Convenției europene”, afectând „dreptul la alegere liberă pentru cetățenii cu cetățenie multiplă sau dublă”.

Aceste prevederi contestate de CEDO au fost excluse din legea menționată mai sus, imediat ce noul Parlament al RM a fost validat în mandatul său. Menționăm însă că, dacă Parlamentul a operat modificările necesare, Curtea Constituțională a Republicii Moldova nu și-a revizuit propria decizie din 26 mai 2009.

În Republica Moldova, dreptul la vot este prevăzut prin lege pentru toți cetățenii care au atins vârsta de 18 ani până la data alegerilor, singurele excepții fiind legate de persoanele care sunt private de acest drept prin decizie judecătorească definitivă, în conformitate cu legislația în vigoare. Cetățenii își pot exercita dreptul „de a vota, dar și de a fi votați, în conformitate cu legile existente pentru funcții electiv de stat” (art.39-3). Această prevedere este legată conceptual de art.16, care proclamă egalitatea tuturor în fața legii, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, stare socială, sex etc., ceea ce interzice, de fapt, aplicarea oricărei discriminări față de cetățenii Republicii Moldova.

Art.38 al Constituției consfințește dreptul cetățenilor de a alege și de a fi ales, stipulând că *“Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat”* (art.38-1).

⁶⁰ <http://www.stireazilei.md/c-2167-3528,Decizia-Marii-Camere-a-CEDO-Functionarii-moldoveni-pot-detine-dubla-cetatenie>.

⁶¹ <http://unimedia.info/?mod=news&id=18626>

Art.19 extinde aplicarea unui tratament egal și nediscriminatoriu și categoriei de cetățeni străini și apatrizi, care au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare.

2.2. Dispoziții normative privind funcționarea partidelor în Republica Moldova

Legea cu privire la partidele politice, adoptată în anul 2007, încorporează cea mai vastă și mai concludentă colecție de norme și reglementări privind partidele politice. Adoptată cu statut de lege organică, această lege a înlocuit legislația cu privire la partidele politice și organizațiile social-politice din anul 1991⁶², adoptată la câteva săptămâni după semnarea Actului de independență a Republicii Moldova (27 august 1991). Fiind una dintre primele legi care reglementează principiile generale pentru crearea, funcționarea și dizolvarea partidelor politice, vechea legislație a făcut obiectul unor multiple (12) revizui și critici. Primul act normativ care stabilea pe teritoriul Republicii Moldova un cadru operațional pentru recunoașterea și reglementarea activităților politice ale unor grupuri apărute la momentul disoluției URSS încorporează și funcționarea unor: „*fronturi, ligi, mișcări politice de masă*⁶³ etc., cu excepția organizațiilor independente ale cetățenilor, care sunt stabilite pentru a promova interesele profesionale sau culturale și nu urmăresc să participe la crearea organelor de stat” (alegeri).

Unele dintre dispozițiile sale au servit drept bază pentru contestații la Curtea Constituțională⁶⁴, alte dispoziții au fost evaluate ca fiind „prea restrictive și necorespunzătoare standardelor democratice, acceptate pe scară largă în Europa”⁶⁵. Interpretabilitatea unora dintre aceste dispoziții a stimulat diverse conflicte în timpul implementării lor, prin urmare, putem constata că principiul general de protejare și reglementare a libertății de asociere politică, a altor drepturi conexe a fost compromis. Rapoartele de monitorizare a situației instituțiilor democratice din Republica Moldova au avut drept obiect predilect situația partidelor politice, condițiile stabilite prin legislație pentru competiția lor. Instituțiile internaționale au recomandat revizuirea legii privind partidele, ținând cont de recomandările experților⁶⁶ de la Consiliul Europei și OSCE.

În anul 2007 a fost adoptată o nouă lege privind partidele politice în Republica Moldova⁶⁷, răspunzând astfel la o bună parte din criticile anterioare, dar care a lăsat loc și pentru alte îmbunătățiri. Drept temei pentru rezervele manifestate în raport cu

⁶² Law Nr.718-XII of 17.09.91 on political parties and other social-political organizations.

⁶³ Idem, art.1-1.

⁶⁴ Hotărârile Curții Constituționale nr.37 din 10.12.98; nr.3 din 29.01.99; nr.11 din 03.06.2003.

⁶⁵ „Observații și comentarii ale experților Consiliului Europei”, rapoarte specifice ale Comitetului de monitorizare a obligațiilor de membru și recomandări ale Consiliului Europei (raport din 14.09 2007. Doc. 11374) – <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/EREC1810.htm>

⁶⁶ Punctul 16.1.1 – Rezoluția 1572 (2007) – Onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Republica Moldova, Adunarea de dezbateri din 2 octombrie 2007 (cea de a 31-a ședință) (a se vedea Doc. 11374, Raportul Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor de către statele membre ale Consiliului Europei (Comitetul de monitorizare), co-raportori: Dna Durrieu și dl Vareikis). Text adoptat de Adunare pe 2 octombrie 2007 (cea de a 31-a ședință), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>

⁶⁷ Legea privind partidele politice (nr.294-XVI din 21.12.2007).

adoptarea noii legi a servit și faptul că noile reglementări au fost adoptate în absența unor consultări serioase pe plan intern. Legislatorii au luat în considerație o parte din recomandările făcute de instituțiile europene. În comparație cu prima legislație privind partidele politice⁶⁸, după care partidele erau *"asociații benevole ale cetățenilor constituite pe baza comunității de concepții, idealuri și scopuri, care contribuie la realizarea voinței politice a unei anumite părți a populației prin cucerire, în mod legal, a puterii de stat și participare la exercitarea ei"*, Legea din 2007 privind partidele politice definește partidele politice drept: *"asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice"* (art.1-1).

Definițiile utilizate în legislația corespunzătoare privind partidele politice au o relevanță destul de mare, deoarece acestea au fost invocate frecvent în R. Moldova în cadrul unor procese juridice în instanță în ultima jumătate de deceniu, în special cu cerințele de după 2007 pentru reînregistrarea partidelor politice în conformitate cu dispozițiile noii legislații. Legea din 2007 (nr.294-XVI din 21.12.2007) mai stipulează că partidele politice, *"fiind instituții democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic"*, și astfel *"contribuie la formarea opiniei publice"*. În acest context *"partidele participă, prin propunerea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea"* (art.1-2).

Noua lege a inclus un capitol special privind finanțarea partidelor de către stat, urmat de o serie de decizii guvernamentale cu privire la: crearea Registrului de stat al organizațiilor necomerciale (nr.345/30.04.2009) și aprobarea Regulamentului privind darea de seamă a situației financiare a partidelor politice. Noua legislație a dat totuși o definiție mai bună a „partidelor politice” decât legea anterioară, descriind în detalii cele mai adecvate forme de activități politice, consolidarea procedurilor de înregistrare, raportare și dizolvare a partidelor politice. Art.15 cere partidelor politice să asigure convocarea Adunărilor generale, la care participă membrii de rând și delegații acestora, stabilind aceste **organisme reprezentative în calitatea lor de organe decizionale supreme ale partidelor politice**. În statutele partidelor existente sunt stipulate detalii exacte cu privire la stabilirea datei pentru ținerea acestor adunări, definirea programului politic și a structurii funcționale a partidelor (art.13), fără de care niciun partid nu poate fi înregistrat la Ministerul Justiției.

Capitolul IV din Legea cu privire la partidele politice definește în art.12 prevederile de bază pentru organizarea și funcționarea partidelor, obligându-le să asigure luarea deciziilor exclusiv în cadrul legal prevăzut de Statut, de Programul politic, în condițiile autorizate și acceptate de către autoritățile competente în aceste condiții. Deoarece partidele trebuie să confirme faptul că, la momentul aplicării pentru înregistrare, membrii lor sunt rezidenți în cel puțin jumătate din numărul tuturor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea al țării, dar nu mai puțin de 120 de membri

⁶⁸ Legea privind partidele politice și alte organizații social-politice, nr.718-XII din 17.09.91. Veștile nr.11-12/106, 1991.

în fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale (art.8), Ministerul Justiției este autorizat să verifice această informație, luând toate măsurile necesare pentru a stabili dacă situația raportată corespunde realităților întrunite pe teren.

Pentru a facilita procesul verificărilor oficiale, partidele trebuie să prezinte Direcției organizațiilor necomerciale a Ministerului Justiției următoarele documente: lista membrilor de partid, completată pe baza cererilor individuale de asociere la partid, cu enumerarea corespunzătoare a numelor, datei de naștere ale persoanelor respective, datele de reședință și datele personale corespunzătoare ale membrilor de partid, însoțite de prezentarea în original a semnăturilor acestor persoane. Aici însă ar fi necesar să facem o referință la opinia formulată de Comisia de la Veneția⁶⁹, care avertiza autoritățile RM în ceea ce privește acumularea unei cantități prea mari de informație din partea membrilor-simpatizanți ai partidelor, luând în considerație faptul că „**persoanele care susțin un partid politic ar putea să devină foarte ușor victime ale unor preluări de date, având drept efect utilizarea frauduloasă a datelor confidențiale sau cu caracter privat**”. Menționăm că actualul sistem operat în cadrul Ministerului Justiției nu asigură garanții sporite contra unor utilizări frauduloase ale cotelor personale privind identitatea liderilor de partide.

În decursul unei luni de la data primirii oficiale a unei cereri de înregistrare a partidului politic, Ministerul Justiției va adopta o decizie privind înregistrarea respectivului partid politic ori, dacă partidul nu respectă prevederile scrise ale Legii cu privire la partidele politice, va decide să amâne ori să respingă înregistrarea acestuia. Art.8-4 al Legii cu privire la partide stabilește procedura legală de contestare a deciziei de respingere a unei aplicații de înregistrare, emisă de către Ministerul Justiției, care atrage recursul admis către Curtea de Apel (Chișinău) în cel mult 10 zile de la momentul adoptării acestei decizii. Doar la încheierea examinării acestui caz la Curtea de Apel, Ministerul Justiției poate fi contactat din nou în privința înregistrării aceluiași partid politic, iar partidele vor deveni entități legal recunoscute din data înregistrării formale a Statutului lor de către Ministerul Justiției și încorporării propriu-zise a datelor partidului în Registrul de stat al partidelor politice (art.11). Art.13 din lege detaliază elementele pe care Statutul partidelor politice trebuie să le conțină:

- a) Numele deplin al partidului și abrevierea acestuia;
- b) Descrierea simbolurilor permanente ale partidului;
- c) Simbolul grafic prezentat în alb-negru și în format color al partidului, ca anexă la documentele depuse;
- d) Descrierea scurtă a obiectivelor urmărite în cadrul activităților politice propuse de partid;
- e) Termenii și procedura de numire a delegaților la Adunarea generală;
- f) Drepturile și obligațiile membrilor;
- g) Sancțiunile disciplinare, procedurile de aplicare în raport cu membrii partidului, cu precizarea autorității având competența legală de a aplica aceste sancțiuni;

⁶⁹ Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr Hans-Heinrich Vogel, Endorsed by the Venice commission at its 71st plenary session (Venice, 1–2 June 2007), <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29025-e.asp>

- h) Autoritățile executive, procedura alegerii lor, mandatul și sarcinile pe care acestea trebuie să le rezolve;
- i) Autoritățile autorizate cu competența de a iniția reorganizarea partidului și adoptarea unei decizii de afiliere a partidului la o alianță politică sau la altă formă de asociere politică;
- j) Autoritatea competentă care poate desemna candidații pentru alegeri în cadrul alegerilor locale și parlamentare;
- k) Procedura de încetare a activităților partidului;
- l) Sursele de finanțare ale partidului și procedura de administrare a proprietății, în conformitate cu legislația;
- m) Autoritățile interne ale partidului, responsabile de menținerea controlului financiar și al contabilității;
- n) Autoritățile delegate de partid să întreprindă efectuarea controlului financiar intern;
- o) Autoritățile desemnate să reprezinte partidul în relație cu autoritățile publice, precum și alte persoane și entități juridice;
- p) Alte prevederi obligatorii, conforme legislației în vigoare.

Legea cu privire la partidele politice definește care este structura funcțională a partidelor politice. Art.14 impune partidelor obligația de a avea un sediu central, reprezentat prin autorități autorizate alese și filiale teritoriale, reprezentând brațele primare ale organizației. Adunările generale ale partidului se reunesc anual, sau la cererea autorităților executive ale partidului, asigurând reprezentarea politică a partidului în raport cu autoritățile publice centrale, indiferent de statutul sau forma de organizare ale partidelor politice: mișcare, partid, ligă, asociație. Autoritățile executive ale partidului dispun de competențe operative în gestionarea activităților desfășurate la nivel central și local. În conformitate cu legislația, partidele politice își ating obiectivele stabilite în statutele lor prin: distribuirea liberă a ideilor lor, prin informarea plenară asupra activităților de partid, participarea în cadrul alegerilor, desemnarea candidaților pentru alegeri, în conformitate cu legislația specifică în acest domeniu, constituirea și administrarea mass-mediei, desfășurarea unor activități editoriale, conform legislației în vigoare, planificarea și desfășurarea altor activități, care nu contravin legislației (art.17).

Art.16 reconfirmă existența unor **drepturi recunoscute partidelor politice în mod explicit**. Astfel, partidele politice au drepturi egale de a participa la alegerea Parlamentului național și a autorităților locale (1), la campania electorală partidele politice participă prin intermediul candidaților acestora pentru ocuparea unor poziții electivă, oferindu-li-se condiții egale de exprimare în programele posturilor publice de radio și TV, în presa scrisă (2), partidele politice pot desfășura întruniri publice, demonstrații și alte activități, în conformitate cu legislația.

Drepturile partidelor politice sunt completate, în art.18, prin **obligații și responsabilități, recunoscute în conformitate cu legislația**, după cum urmează: (1) partidele politice sunt obligate să respecte legislația Republicii Moldova și prevederile statutului, (2) în cazul unor amendamente la Legea cu privire la partide sau în cazul în care statutele ori programele acestor partide se găsesc în contradicție cu actele normative, partidele își vor ajusta documentele lor fondatoare, pentru ca să corespundă

normelor legale, prin amendarea și completarea acestora potrivit procedurilor stabilite, (3) partidele politice sunt responsabile pentru obligațiile lor în raport cu proprietățile deținute de acestea, (4) partidele politice nu poartă răspundere pentru obligațiile membrilor lor, iar membrii partidelor politice nu sunt răspunzători pentru obligațiile acestor partide.

Urmând recomandările Consiliului Europei, Parlamentul RM a exclus din proiectul de lege din 2007 prevederile care condiționau înregistrarea unui partid politic de existența unui număr de 5.000 de membri la data înregistrării⁷⁰, păstrând însă prevederea care cerea o reprezentare teritorială a partidelor politice, nu mai puțin de 150 de membri domiciliați în cel puțin jumătate din numărul unităților teritorial-administrative. Experții Comisiei de la Veneția au calificat această condiție „aproape imposibil de întrunit de către orice grup de cetățeni reuniți pentru promovarea intereselor lor comune într-o anumită parte a țării”, ajungând la concluzia că „această prevedere impune o povară dificilă asupra cetățenilor, care încearcă să-și exercite drepturile lor legitime” conform prevederilor art.11 al Convenției europene, având „o forță potențial restrictivă”, și ca atare este „disproporțională și inutilă într-o societate democratică”. Aceeași observație se referă și la art.3 (6) privind constituirea partidelor politice pe baza unor criterii etnice sau rasiale, „atâta timp cât acest grup nu acționează în felul care ar justifica aplicarea uneia dintre excepțiile menționate în art.11.2 al Convenției în acest caz specific”. Totuși, prevederile exprese ale Legii cu privire la partidele politice stipulează că constituirea și funcționarea partidelor politice bazate pe criterii de discriminare în termeni de rasă, naționalitate, etnicitate, limbă, religie, sex, venituri ori sociale este interzisă.

Art.43 din noua legislație privind partidele politice a impus partidelor solicitarea de a-și aduce în concordanță documentele statutare până la data de 1 octombrie 2008. Noile proceduri de înregistrare au decurs într-un context politic extrem de politizat, inclusiv prin cooptarea unui grup important al administrației de stat printre susținătorii partidului aflat la guvernare, ale cărui acțiuni zelozse s-au soldat cu numeroase conflicte și consecințe negative. Noua legislație privind partidele politice a abordat, deși nu în mod eficient, **problema de publicitate a partidelor și a responsabilității lor față de public**, care implică diseminarea de informații în ambele cazuri, nu doar în timpul campaniei electorale, dar și între ciclurile electorale. Accesul limitat la datele despre finanțele publice accesibile partidelor a fost calificat de experți ca „o bombă cu explozie întârziată”. „Dar, deși bugetul pe 2009 a aprobat suma de 7,8 mln lei” pentru cheltuielile prevăzute, Guvernul a decis în mod unilateral de a suspenda finanțarea, fără a oferi vreo explicație convingătoare. Pe lângă mecanismul de finanțare publică a partidelor politice, noua legislație prevedea (art.30-1-3) și o procedură obligatorie de a prezenta rapoartele lor financiare anuale până la data de 31 martie, pentru ca ulterior aceste rapoarte să fie verificate de către Camera de Audit, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției.

Art.13 din Regulamentul privind darea de seamă financiară a partidelor politice (Ordinul Ministerului nr.559 din 30.12.2008) prevedea, de asemenea, un termen anumit de 10 zile pentru publicarea acestor rapoarte pe pagina web a Ministerului Justiției. Deși

⁷⁰ Idem.

incapacitatea de a se conforma acestei cereri atrăgea sancțiuni legale pentru partide, Ministerul nu a aplicat niciodată această prevedere. Finanțarea partidelor politice poartă în sine riscuri multiple și, după spusele experților de la Moldova-Transparency⁷¹, corupția în timpul campaniilor electorale nu a fost eradicată. Unele dintre documentele de bază, cum ar fi Registrul public al partidelor politice, prevăzut în mod expres în Legea privind partidele politice (2007), au rămas necompletate, deoarece Ministerul Justiției nu a asigurat încă accesul publicului la site-ul său instituțional. Art.11-3 din lege prevede că informațiile din Registrul partidelor politice sunt „de interes public”, în timp ce Regulamentul permanent al organizațiilor non-comerciale (Decizia Guvernului nr.345 din 30.04.2009) le etichetează drept „informații de interes public, care vor fi accesate prin intermediul internetului”, presupunând că o versiune electronică a Registrului este indispensabilă în acest caz. Totuși, partidele politice nu se simt obligate să raporteze publicului asupra resurselor financiare pe care le-au folosit în alegeri sau în afara lor, nefiind sancționate pentru neprezentarea lor, conform legislației.

În mod similar, rapoartele financiare, care reprezintă o parte indispensabilă a profilului partidelor politice, nu pot fi accesate cu ușurință nici de pe site-ul Comisiei Electorale Centrale și nici de pe site-urile partidelor politice propriu-zise. Același lucru este valabil și pentru termenul stabilit de legislație privind finanțarea partidelor politice, dar nerealizat de către Ministerul Justiției după 2007, datele nefiind disponibile nici chiar în 2010.

2.3. Restricții normative privind partidele politice

Legea privind partidele politice (nr.294-XVI din 21.12.2007) prevede restricții suplimentare pentru organizațiile care „*militează împotriva suveranității, integrității teritoriale a țării, valorilor democratice și ordinii de drept a Republicii Moldova, sau care utilizează, pentru realizarea scopurilor lor, mijloace ilegale sau violente, incompatibile cu principiile fundamentale ale democrației*” (art.3-1). Menționăm că și Constituția RM interzice existența unor partide care se manifestă contra ordinii constituționale și practică activități cu caracter extremist (art.41-1/5). Art.3 (2) stabilește că partidele politice pot fi interzise dacă prin acțiunile lor, sau prin documentele lor constitutive, promovează idei care contravin prevederilor Constituției Republicii Moldova.

Este evident că prevederile art.3-1 din Legea privind partidele politice oferă un spațiu excesiv de vast pentru a interpreta aplicarea acestor restricții ca teme juridic pentru interzicerea unor partide politice, ceea ce contravine Directivei nr.3 a Comisiei de la Veneția privind interzicerea partidelor politice, urmând ca directiva să fie discutată în continuare, pentru a i se aduce anumite îmbunătățiri, în conformitate cu normele democratice. Astfel, Comisia de la Veneția subliniază faptul că „interzicerea partidelor politice poate fi justificată doar în cazul partidelor **care susțin folosirea violenței sau folosesc violența ca un mijloc politic pentru răsturnarea ordinii democratice constituționale**, subminând astfel drepturile și libertățile garantate de Constituție”⁷².

⁷¹ Efim Obreja, Agenția de Știri Info-Prim, 31.01.2010, Ultima accesare: 05.04.2010. <http://www.civic.md/stiri/3523-legea-privind-partidele-politice-nu-este-suficient-de-buna-pentru-a-evita-coruptia-ong.html>

⁷² [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp)

Legea interzice afilierea partidelor la organizații politice internaționale care promovează un scop ori activități ce contravin prevederilor constituționale de bază, deopotrivă și altor partide politice străine sau reprezentanților lor. În mod particular, legea interzice implicarea partidelor în acțiuni care urmăresc crearea ori susținerea unor organizații militare sau paramilitare și activități îndreptate în acest scop, alte activități ilegale, depozitarea unor arsenale militare sau a unor materiale și substanțe ilegale. Legea privind partidele politice interzice crearea și funcționarea partidelor, a altor organizații social-politice ale altor state, ca și filialele lor locale, structurile lor afiliate, care includ în această categorie și funcționarea/crearea partidelor constituite pe criterii de rasă, naționalitate, etnicitate, lingvistice, religie, gen, venituri, alte elemente distinctivă (art.3-6). Există numeroase evidențe asupra faptului că aceste prevederi nu se îndeplinesc, inclusiv pentru că numeroase partide politice ale Federației Ruse și Ucrainei au apărut pe teritoriul Transnistriei, fără a se afla sub controlul efectiv al autorităților constituționale ale Republicii Moldova.

Totodată, Legea privind partidele politice oferă un spațiu prea larg de interpretare a unor restricții, care pot conduce la interzicerea unor partide politice, ceea ce contravine recomandărilor Directivei nr.3 a Comisiei de la Veneția în **ceea ce privește interzicerea partidelor politice și a măsurilor analoage**, urmând ca acestea să fie discutate, pentru a îmbunătăți legislația specifică în conformitate cu normele democratice. O opinie a fost deja formulată în această privință⁷³, iar Curtea Europeană pentru Drepturile Omului (CEDO) a decis că „atâta timp cât un partid politic își urmărește scopurile prin mijloace pașnice, orice demers în promovarea unei autonomii mai largi pentru o anumită regiune nu poate fi utilizat ca argument pentru interzicerea acestui partid”.

În același timp, legea cu privire la partidele politice restricționează participarea unor cetățeni străini la activitatea partidelor politice, urmând prevederile art.6-1, care stipulează că pot deveni membri ai partidelor politice cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot. Se pare că această prevedere îi exclude fără nicio excepție pe cetățenii străini, ca și persoanele apatride, fără nicio remediare, după opinia formulată de Comisia de la Veneția, care aprecia că „**o asemenea restricție nu poate fi acceptată conform standardelor actualizate ale Consiliului Europei**”. Legislația interzice afilierea partidelor politice din RM la organizații politice internaționale care militează pentru scopuri ori activități ce intră în contradicție cu prevederile constituționale de bază, iar această restricție se răsfrânge și asupra organizațiilor subsidiare acestora. Legea privind partidele politice interzice în mod expres implicarea partidelor în crearea sau sprijinirea unor organizații militare sau paramilitare, precum și în derularea unor activități cu caracter ilegal, cum ar fi: stocarea, deținerea sau utilizarea unor arsenale militare sau alte materiale interzise potrivit legislației naționale.

Legislația cu privire la partidele politice interzice crearea și funcționarea pe teritoriul Republicii Moldova a unor partide și filiale de organizații politice aparținând unor state

⁷³ Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr Hans-Heinrich Vogel, Endorsed by the Venice commission at its 71st plenary session (Venice, 1-2 June 2007), <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29025-e.asp>. For instance, author said that, „qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : (1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux”.

străine, alte tipuri de structuri de partid afiliate, incluzând aici „crearea și funcționarea partidelor politice, întemeiate pe caracteristici exclusive de rasă, naționalitate, ori grupuri etnice, lingvistice, religioase, conținând astfel obstacole discriminatorii pe criterii de limbă, religie, sex, avere sau origine socială” (art.3-6).

Art.22 din Legea privind partidele politice a inclus și anumite sancțiuni excepționale pentru partidele care nu participă cu liste de candidați în două campanii consecutive sau acumulează de fiecare dată un număr mai mic de voturi decât numărul necesar de membri, ceruți de legislația în vigoare la înregistrarea partidelor politice, urmând ca aceste partide să poată fi avertizate, iar ulterior chiar iradiate din Registrul de stat al partidelor. Aceste sancțiuni au trezit numeroase critici din partea societății civile, dar și a organismelor europene, care au interpretat aplicarea acestor sancțiuni ca un exemplu de lezare crasă a prevederilor art.11 al Convenției europene pentru drepturile omului și a libertăților fundamentale, care stipulează următoarele:

„orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale”, completată în p.2 de sintagma clarificatoare:

„exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protejarea sănătății sau a moralei ori pentru protecția drepturilor și libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat”.

Un partid politic înregistrat conform legislației în vigoare poate decide să nu participe în mod deliberat la o campanie electorală, explicându-și decizia prin manifestarea de voință a filialelor sale. Reprezentând o formă voluntară de asociere, partidele se pot înregistra sau nu în calitate de actori electorali, tot astfel după cum și orice cetățean poate decide să participe ori să nu participe la alegeri. Aplicarea unor sancțiuni exagerat de mari, care pot genera chiar și scoaterea în afara legii a unor partide absente în campania electorală, afectează în mod direct înțelesul juridic al termenului de **pluralism politic**, protejat de prevederile Constituției RM, și dreptul fundamental de asociere liberă.

La 3 februarie 2010, Guvernul RM a decis să se adreseze Parlamentului cu un proiect de lege de modificare, menit să excludă această restricție injustă⁷⁴, care atrage sancțiunea cea mai mare – dizolvarea partidelor pentru neparticiparea la alegeri –, argumentând că aceasta contravine normelor constituționale, care garantează libertatea partidelor (art.41) și definesc partidele politice ca o asociație voluntară. Un proiect de lege de modificare urmează să excludă alineatul 2 al art.22 din lege, ajustând astfel legislația privind partidele cu art.11 din Convenția europeană pentru drepturile omului și a libertăților fundamentale⁷⁵.

⁷⁴ IPN, 3 februarie 2010.

⁷⁵ Adoptată la Roma pe 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. În vigoare pentru Republica Moldova din 12 septembrie 1997.

2.4. Problematika partidelor regionale

Republica Moldova reprezintă un stat suveran, independent și indivizibil (unitar), al cărui teritoriu este organizat pe mai multe nivele de autoguvernare locală și subnaționale. Structura teritorial-administrativă a statului include aproape 900 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I (comune și orașe), 32 de unități de nivelul II (raioane) și o regiune teritorial-autonomă, Gagauz Yeri, al cărei statut juridic este reglementat de o legislație specială, adoptată de Parlamentul RM la data de 26 decembrie 1994. Funcționarea acestei autonomii teritoriale cu caracter special a fost consacrată în anul 2002 și în Constituția RM, până atunci referințele constituționale fiind conservate doar în formula unor potențialități. Prin Constituție, un statut similar de drept poate fi atribuit, de asemenea, Regiunii Transnistriene pe parcursul finalizării procesului de soluționare politică, obținut prin intermediul medierii în formatul 5+2⁷⁶.

La 10 iunie 2005, Parlamentul de la Chișinău a adoptat o lege cu privire la statutul special al raioanelor estice din RM (Regiunea Transnistriană), care oferă o bază generoasă pentru consacrarea unui statut legal de regiune specială, similar cu cel al Găgăuziei⁷⁷. Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Convenția-cadru a Consiliului Europei privind protecția minorităților naționale la 22 octombrie 1996.

Deși legislația actuală nu interzice în mod explicit *partidele regionale*, procedura de înregistrare a partidelor solicită anumite condiții de reprezentare teritorială, care fac destul de dificilă înregistrarea acestora de către anumite grupuri etnice mici sau care aparțin unei comunități speciale, localizate pe plan regional.

Astfel, art.8-d din Legea privind partidele politice impune prevederea după care, până la data cererii de înregistrare, membrii de partid trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova (50% din numărul celor 32 de raioane existente în prezent), dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate, în total, aceasta ar însemna un număr de susținători teritoriali nu mai mic de 1920. Deși numărul solicitat nu este exagerat de mare, obligativitatea reprezentării teritoriale a membrilor partidelor politice poate fi privită ca o condiție restrictivă de către cei care ar dori să se asocieze ori să vadă înregistrate anumite partide regionale (a se citi: definite în termeni naționali, lingvistici sau etnici) în anumite părți ale țării, inclusiv în zona de sud (Găgăuzia). Menționăm că structura etnodemografică a populației Republicii Moldova este destul de diversă. Din numărul total al celor 18 grupuri naționale, înregistrate oficial în Republica Moldova, 4 cele mai mari grupuri sunt reprezentate de către ucrainenii, rușii, bulgarii și găgăuzii⁷⁸.

⁷⁶ Mai multe informații despre Transnistria și Găgăuzia vedeți la: www.transnistria.md.

⁷⁷ Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special pentru localitățile din regiunea din stânga Nistrului, nr.173-XVI din 22 iulie 2005.

⁷⁸ Conform recensământului național din 2004, cetățenii reprezentând etnia titulară moldovenească au constituit 78,2% din totalul populației (3.39 milioane). Recensământul indică o scădere dramatică a populației în R. Moldova: de la 4,5 milioane în 1989 la 3.39 milioane în 2004. Acest lucru se datorează în principal faptului că regiunea separatistă Transnistria nu a participat la ultimul recensământ. În plus, statisticile oficiale arată că peste 600 000 de cetățeni au părăsit țara pentru a căuta locuri de muncă în străinătate. Sursa: <http://www.culturalpolicies.net/web/moldova.php?aid=421>, ultima accesare pe 03.04.2010.

Tabelul nr.1. Cele mai mari minorități naționale din RM, datele recensămintelor din 1989 și 2004

Grupuri	Numărul de persoane		% pondere față de populația totală	
	1989	2004	1989	2004
Ucraineni	600 000	283 367	13.8	8.4
Ruși	562 000	198 144	13.0	5.8
Găgăuzi	157 500	147 661	3.5	4.4
Bulgari	90 000	65 072	2.0	1.9
Altele ⁷⁹	121 500	44 350	2.7	1.3

Sursa: Biroul Național de Statistică, 2006.

Cazul Republicii Moldova nu este nici pe departe unic. De fapt, partidele regionale nu par să fie încurajate de normele electorale în majoritatea statelor europene și, în special, în cele care sunt intitulate „naționale” și „unitare”. În Franța sau Polonia niciun partid regional sau definit în termeni etnici nu joacă un rol important în sistemul partidelor înregistrate de stat. În Elveția există partide politice naționale, cu filiale cantonale, dar, de asemenea, și partide care concurează numai în alegerile la nivel cantonal. Anumite partide pot sponsoriza destul de des listele candidaților independenți, adaptate la contextul local (membri ai mai multor partide, oameni binecunoscuți neaparținând la vreun partid). În multe alte țări (Cehia, Norvegia, Portugalia, Finlanda, Estonia, Luxemburg, Muntenegru, Armenia, Irlanda, Danemarca) nu există partide regionale. Chiar și în statele federale sunt destul de rare partidele bazate pe trăsături religioase sau etnice⁸⁰. În Danemarca, un grup minoritar vorbitor de germană (localizat în Jutland) sprijină un partid care este reprezentat în doar câteva consilii municipale, totuși nu este văzut în calitate de „partid regional”⁸¹.

În Rusia mișcările și partidele politice regionale sunt interzise prin lege, de aceea partidele federale încearcă să ajungă în teritoriu prin intermediul rețelelor și al filialelor lor, devenind astfel forțele motrice pentru alegerile regionale și locale. Macedonia ar putea fi o excepție, având partide care răspund diversității populației ei regionale, definite de trăsături de etnie sau credință distincte la nivel regional. Unele partide politice se fac cunoscute pe seama utilizării calificărilor etnice sau religioase ale membrilor lor drept mijloace de propagandă în timpul și în afara perioadelor campaniilor electorale. În Ucraina legea nu permite înregistrarea partidelor locale. Utilizând sistemul proporțional la alegerile locale din 2006 pentru prima dată, partidele

⁷⁹ Notă: categoria „altele” include: evrei, belaruși, polonezi, germani, romi, greci, lituanieni, armeni, azeri, tătari, ciuvași, italieni, coreeni, uzbeki și georgieni. Ei au o varietate de instituții care operează în calitate de comunități (11), societăți (14), sindicate (2), centre (4), asociații (4) și fundații (4).

⁸⁰ Cees Bijl (The Netherlands, L, SOC), CG/INST(15)1REV, 28 May 2008. Questionnaire, Equal access to elections. Grupul autohton al slovenilor care locuiesc în landul Carinthia a solicitat în mod repetat să fie reprezentat în Parlamentul landului Carinthia, chiar dacă nu dispun de suficiente voturi pentru a obține un „mandat de bază”, dar aceste solicitări au fost ignorate. Austria nu recunoaște anumite drepturi pentru minoritățile naționale în alegeri, cu excepția unor posibilități tehnice de vot pentru populația în etate, cu dificultăți locomotorii ori bolnavi.

⁸¹ Hans Otto Jorgens, Denmark, CG/INST(15)1REV, 28 May 2008 Questionnaire, Equal access to elections.

înregistrate pe plan național nu au reușit să dezvolte încă un sistem ramificat de acoperire teritorială și nici nu au practicat tehnologii de competiție în alegerile locale.

În mod normal, partidele regionale sunt filiale ale partidelor naționale mai mari și nu sunt neapărat legate de anumite identități teritoriale. Mai mult decât atât, există numeroase țări în care nu se face nicio distincție între partidele politice naționale ori locale (Austria, Grecia, Finlanda, Franța, Italia, Japonia, Luxemburg, Malta și Spania pot servi drept exemple relevante în acest sens). Totuși, există câteva excepții de la această regulă. Germania, spre exemplu, nu include activități politice la nivel local, cu scopul de a lua parte la formarea voinței prin reprezentarea poporului, adică a întregului popor; asociațiile active din punct de vedere politic doar la nivel local tocmai din această cauză nu cad sub incidența conceptului de partid politic după Constituția și legislația germană privind partidele politice⁸².

În Republica Moldova, partidele regionale pot fi verificate în practică dacă sunt capabile să se extindă dincolo de granițele lor regionale reprezintă, după cum solicită expres Legea privind partidele politice, „*cel puțin jumătate din nivelurile administrativ-teritoriale subnaționale existente, cu cel puțin 150 de membri în fiecare*”. Până în 1998, reglementările privind partidele au fost mai puțin stricte în această privință. Prima lege adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova privind partidele politice (nr.718 din septembrie 1991) a permis partidelor politice să fie înregistrate la nivel regional, confirmând, în fapt, realitățile politice din acea vreme, descrise în termeni de mobilizare etnopolitică și tulburări la nivelul unor regiuni distincte de restul țării (Găgăuzia și Transnistria).

Unii autori subliniază totuși că chiar și la acea vreme în Republica Moldova partidele regionale au jucat doar un rol limitat în timpul alegerilor,⁸³ în comparație cu partidele naționale. În anul 1998 legislația privind partidele politice a schimbat acest lucru prin impunerea condiției tuturor partidelor de a avea „*reprezentare teritorială*” în cel puțin jumătate din numărul total al unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, în ipoteza că aceasta va conduce **la reducerea inflației de partide politice** din acea vreme (60 de partide în 1998). Numărul mare de partide politice mici este, de regulă, prezentat de către unii politicieni drept motiv de îngrijorare legat de posibila dispersie a voturilor și, respectiv, prevestind o posibilă deformare a voinței electoratului prin efectul de redistribuire ulterioară a voturilor acumulate ca urmare a utilizării sistemului electoral proporțional.

Contraargumentul folosit împotriva modificării sistemului de înregistrare și administrare teritorială a partidelor este servit însă chiar de faptul că tensiunile dintre guvernul central și regiunile problematice au continuat să persiste chiar și după abolirea partidelor regionale (2003–2006). Multe dintre aceste conflicte s-au legat de relațiile dificile pe care unii lideri locali – D. Croitor, fostul guvernator al autonomiei găgăuze, dar și M. Furmuzal, fostul primar de Ceadâr-Lunga, – le-au avut cu autoritățile guvernului național, dar și cu fostul partid de guvernământ. Evaluările care s-au făcut pe acest

⁸² Raport privind înființarea, organizarea și activitățile partidelor politice, Comisia de la Veneția, la a 57-a sesiune plenară, 12–13 decembrie 2003.

⁸³ Igor Boțan, Sunt partidele regionale necesare? 6 martie 2008, www.alegeri.md, Tabelul 1. Rezultatele alegerilor în Adunarea Populară a Găgăuziei în 1995.

subiect arată că, de cele mai multe ori, conflictele au fost generate mai degrabă de efectele unor multiple capcane de ordin instituțional, interbugetar și interpersonal, și nu de existența sau inexistența unor partide politice, prin care ar putea fi asigurată o mai bună reprezentare politică a populației din aceste regiuni ale RM. Totuși, am putea constata o anumită preocupare a liderilor locali ai unor comunități etnice față de efectele limitării unui drept subiectiv al lor de a înființa ori nu partide politice, înregistrate conform legislației existente în RM.

Vorbind despre rolul și efectele existenței unor partide regionale, ar trebui să considerăm, totodată, și destule riscuri asociate cu fenomenul izolării și conflictelor generate de existența unor partide politice, definite în termeni pur etniciori tribalști, în opoziție cu normele și valorile democratice europene. Ținând cont de concluziile Comisiei de la Veneția, exprimate în Codul bunelor practici în domeniul partidelor politice, după care, "autoritățile statului ...**nu trebuie să limiteze** dreptul de a înființa partide politice la nivel național, **regional sau local**", Republica Moldova ar trebui să examineze totuși acest subiect aflat în discuții publice într-un context mai larg și pe termen lung. Este evident că actuala legislație privind partidele politice ar putea fi percepută ca fiind mult prea restrictivă în ceea ce ține de crearea condițiilor necesare pentru apariția și funcționarea unor partide regionale. Mai întâi de toate, pentru că constituirea unui partid politic, chiar și în baza criteriilor etnice sau rasiale, nu poate fi interzisă (conform art.3 (7) al Convenției europene), în măsura în care **un grup de acest gen nu acționează într-un mod care ar justifica punerea în aplicare a uneia dintre excepțiile menționate în Articolul 11.2 al CEDO pentru asemenea cazuri, și nu acționează prin metode violente împotriva statalității, suveranității.** În al doilea rând, condiția mult prea dură de înregistrare a unui partid politic numai atunci când ultimul reușește să instaleze o reprezentare la nivel teritorial (50% din numărul total al unităților administrativ-teritoriale existente, cu cel puțin 120 de membri în fiecare din aceste teritorii) creează o povară serioasă în calea manifestării liberei voințe de asociere a cetățenilor, care ar intenționa altminteri să-și exercite dreptul lor subiectiv în temeiul Articolului 11 al CEDO privind protejarea dreptului la asociere politică.

Citind această prevedere prin intermediul art.11, putem constata că prevederea legală conținută la art.8-d, care solicită un nivel exagerat de reprezentare teritorială a membrilor unui partid politic, poate fi considerată **potențial restrictivă și disproporționată** într-o societate democratică. Același lucru este valabil și pentru interdicția (art.3-7) de a constitui partide politice pe criterii etnice sau rasiale în măsura în care un grup de acest gen nu acționează într-un mod care ar justifica aplicarea uneia dintre excepțiile de reglementare menționate deja în articolul 11.2 al CEDO pentru acest caz specific. Constatarea unor manifestări contrare spiritului și normei constituționale cu privire la libertatea de asociere ar atrage după sine reacția autorităților competente (avertizarea Ministerului Justiției, sesizarea Curții de Apel asupra cazurilor de violare și, respectiv, judecarea faptelor doveditoare, în direcția ajustării activităților sesizate, ori chiar suspendarea unui anumit partid politic, în conformitate cu deciziile de limitare ori de lichidare a unor partide politice, deliberate la CEDO⁸⁴.

⁸⁴ See: ECHR decision in relation with prohibition of Ozdep in Turkey, http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol2iss2/cn_2.htm.

2.5. Ne-comerciale, dar diferite după domeniul de aplicare

În Republica Moldova, legislația cu privire la asociațiile obștești a evoluat în mai multe etape. Prima a însemnat consacrarea incipientă a primelor grupuri de cetățeni, întruniți în cadrul unor asociații și organizații pluraliste, dar încă nedetașate de scopurile politice, și a doua etapă, care a coincis cu adoptarea unei noi legislații privind asociațiile publice, adoptată în 1996⁸⁵, care le definea drept organizații necomerciale, activând în mod independent de autoritățile statului. Legislația din 1996 definea mult mai clar condițiile pe care trebuie să le întrunească organizațiile constituite în mod voluntar de către cel puțin două persoane fizice sau persoane juridice, asociate pe baza intereselor comune și voinței de a-și apăra drepturile legitime (art.1). Legislația elaborează o listă lungă de activități pe care asociațiile le pot acoperi (art.1-2) și care se referă la: „promovarea păcii, drepturile omului, promovarea egalității genurilor, susținerea persoanelor în etate, promovarea tinerilor și copiilor, desfășurarea activităților științifice, tehnice, ecologice, educațional-culturale, sportive, alte activități creative și de inovare, reprezentare etnoculturală, alte forme de asociere, constituite prin asocierea unor persoane fizice sau juridice, pe baza unor reguli stabilite de legislație”.

Legea diferențiază în mod explicit asociațiile publice de partidele politice și alte organizații social-politice, ca, de altfel, și de sindicate, patronate, organizații profesionale (culte religioase), alte organizații înființate de către autoritățile publice, cooperative etc. (art.1-3). Totuși, actuala lege cu privire la asociațiile publice conține o prevedere specială, care poate tempera implicarea asociațiilor obștești (publice) pe terenul politic **prin intermediul procedurii de certificare** (art.30/34). Această procedură joacă rolul unui filtru instituțional, care încurajează ONG-urile să-și confirme statutul de „utilitate publică” și de „neprofitabilitate”, concomitent cu evaluarea caracterului nepartizan sau partizan, alte organizații social-politice, blocuri electorale sau candidații individuali pe parcursul unei campanii.

Partidele devin entități responsabile din punct de vedere juridic la data înregistrării lor de către Ministerul Justiției, care operează în acest scop un Registru de stat al partidelor politice din Republica Moldova. Deși înregistrate de către aceeași autoritate publică, partidele politice și asociațiile obștești sunt tratate în mod diferit de către Ministerul Justiției, prin intermediul organului său de specialitate – Direcția pentru organizațiile noncomerciale, – și asta pentru că natura de supraveghere pentru aceste două forme de asociere (politică și nepolitică) este destul de diferită. Certificatul de stat este eliberat printr-o procedură specială de evaluare și certificare, inițiată de un comitet de certificare, constituit de Ministerul Justiției, care aplică în acest scop o matrice relativ complexă de evaluare, care-i permite să estimeze tipul de activități desfășurate de către respectiva asociație, rapoartele de activitate, situația financiară, confirmată prin avizul Inspectoratului Fiscal de Stat. Ministerul Justiției confirmă, în fapt, utilitatea publică a unei asociații publice, recunoaște meritele acesteia pentru societate și susținerea implicită a statului unei anumite categorii de organizații care muncesc din greu în folosul unor activități necesare interesului public.

⁸⁵ Lege cu privire la asociațiile obștești, nr.837-xiii din 17.05.1996, Monitorul Oficial, nr.153-156bis din 02.10.2007.

Este cazul să subliniem totuși că doar partidele și alte organizații social-politice sunt menționate în Constituția RM ca „forme de asociere a cetățenilor” (art.41), urmate de sindicate (art.42) și organizațiile profesionale (art.31). ONG-urile nu sunt menționate în mod direct de Constituție, nefiind indicate ca o formă de asociere a cetățenilor. Totuși, și partidele, și asociațiile publice sunt obligate să obțină un certificat de înregistrare, pentru a-și desfășura activitățile, deși legislația specială admite existența unor ONG-uri fără statut legal înregistrat. Cerințele înaintate la procedura de înregistrare a partidelor și asociațiilor publice sunt vizibil distincte. Partidele pot obține un statut legal din data de înregistrare a lor în Registrul partidelor politice, care poate dura nu mai mult de o lună de la momentul depunerii unei cereri oficiale în scris la Ministerul Justiției, în condițiile în care documentele prezentate de către aplicant nu sunt respinse, iar decizia de înregistrare nu este amânată.

În comparație cu partidele politice, asociațiile obștești sunt „*independente de autoritățile publice, instituite pe bază voluntară de cel puțin 2 persoane fizice sau juridice, asociate printr-o comunitate de interese, cu scopul de a realiza, în conformitate cu legile existente, unele drepturi legitime*”⁸⁶ legislația recunoaște ambelor organizații statutul de „noncomercial”, în cazul asociațiilor obștești acest statut este mai puțin restrictiv decât acela de membru de partid politic. Asociațiile obștești nonpolitice sunt înființate la inițiativa membrilor lor fondatori, care pot fi persoane fizice sau juridice (art.11-14 din Legea cu privire la asociațiile obștești). Legea cu privire la asociațiile obștești oferă o listă de denumiri, care ar putea reflecta subiecte, în general, acoperite de prezenta legislație (art.1-2): de consolidare a păcii, de apărare a drepturilor omului, drepturile și protecția femeilor, veteranilor, copiilor, societăților științifice, cluburilor tehnice, ecologiștilor, cultural-educative, sportive, alte grupuri și asociații, care nu sunt interzise de legislația în vigoare.

În comparație cu asociațiile obștești, *fundațiile „sunt entități noncomerciale, fără de calitatea de membru, instituite în baza unui act de caritate de către una sau mai multe persoane fizice sau juridice, având în dotare baza materială, distinctă și separată de proprietățile finanțatorilor, destinate să atingă obiective noncomerciale prevăzute în statutul fondator*”⁸⁷. Asociațiile obștești sunt destul de generoase în ceea ce privește cetățenia și vârsta membrilor lor. De exemplu, art.12-14 din lege prevede că asociațiile de tineret pot avea membri în vârstă de 14 ani, asociațiile de copii – copii de 10 ani, singura restricție este abordată printr-o dispoziție să aibă capacitate deplină morală, ceea ce înseamnă că doar persoanele condamnate nu pot intra în asociații obștești. Cetățenii străini și apatrizii, care au reședința pe teritoriul Republicii Moldova, pot forma asociații obștești în R. Moldova, având aceleași drepturi ca și cetățenii Republicii Moldova, și din momentul înregistrării, fondatorii devin membri cu drepturi depline ai asociațiilor lor, deținători ai tuturor drepturilor și obligațiilor, după cum se stabilește în statutul fundației. Apatrizii nu pot fi totuși membri ai partidelor politice sau să participe la alegeri.

⁸⁶ Legea cu privire la asociațiile obștești, nr.837-XIII din 17.05.1996, ultima dată modificată în 23.01.1997 – Monitorul Oficial, nr.6/54.

⁸⁷ Legea cu privire la fundații, nr.581-XIV din 30.07.1999,

Legislația conexasă interzice autorităților publice din Republica Moldova de a deveni fondatori ai asociațiilor obștești. Ministerul Justiției va considera pentru înregistrare doar statutele aprobate de către membrii fondatori la conferința, congresul sau adunarea generală de constituire, concomitent cu aprobarea statutului și alegerea conducerii, organele de control și de revizuire etc., dar nu specifică numărul membrilor în etapa de constituire. Art.3-3 din Lege stipulează că prevederile acesteia nu se referă la partide politice, alte organizații social-politice, syndicate, angajatori, grupuri religioase și sucursalele acestora, organizațiile înființate de către autoritățile publice, cooperative, reglementate prin alte acte normative.

Partidele politice trebuie să prezinte la înregistrare, conform legii (art.8), următoarele documente:

- cererea oficială de înregistrare,
- statutul partidului aprobat,
- programul politic,
- actul de constituire însoțit de lista membrilor fondatori ai partidului care au aderat la partid,
- documentele specifice care să confirme existența unor filiale teritoriale, în cazul în care partidul are propriile birouri sau organizații teritoriale,
- listele complete ale participanților (reprezentanților delegați) la congresul (conferința) de constituire.

Anumite dispoziții suplimentare din lege solicită partidelor politice confirmarea adresei juridice, a contului bancar, precum și a listei complete a membrilor de partid, cu datele lor personale. Procedura de înregistrare va dura o lună de la data depunerii cererii, încheindu-se cu o decizie de înregistrare sau cu refuzul oficial de înregistrare. În cazul unui refuz, partidele politice afectate de această decizie pot contesta decizia respectivă la Curtea de Apel, în termen de 10 zile de la data adoptării acesteia. Se cuvine de menționat în acest sens că, înainte de adoptarea Legii cu privire la partidele politice în 2007, mai multe formațiuni social-politice s-au arătat alertate de intenția declarată a legislatorilor de a cere tuturor partidelor politice, obligate de noua lege să se înregistreze, să confirme prin semnături originale existența unui număr minim de 4.000 de membri de partid, care susțin cererea acestor partide⁸⁸. Condițiile enunțate de Ministerul Justiției, privind organizarea unor conferințe naționale și congrese extraordinare, au precipitat anumiți lideri de partid să bănuiască faptul că în spatele acestei proceduri de reînregistrare s-ar afla și alte motive, de natură politică. Și, pentru că anul 2007 a fost un an electoral, alerta partidelor de opoziție a inflamat atmosfera generală, bănuindu-se că partidul aflat la guvernare – PCRM – ar dori în acest fel să se elibereze de posibilitatea contracandidați la alegerile municipale și locale, blocând accesul unor partide la campania electorală.

Deși Ministerul Justiției de atunci a căutat să neghe vehement aceste speculații, numeroase partide de opoziție au insistat în acest scop, chiar dacă nu au reușit să suspende definitiv procedura de reînregistrare, aplicată conform noii legi cu privire

⁸⁸ Liliana Vițu, raport din 2008: Climatul electoral în Republica Moldova: <http://politicom.moldova.org/news/2008-report-electoral-climate-in-the-republic-of-moldova-152236-eng.html>

la partidele politice. Înainte de adoptarea noii legi din 2007, partidele s-au arătat preocupate de intenția declarată a Ministerului Justiției de a solicita din partea tuturor partidelor care doresc reînregistrarea o confirmare a numărului de susținători de 4.000 de membri la data la care se solicită reînregistrarea⁸⁹. Partidele politice s-au lansat imediat într-un efort de recuperare a susținătorilor teritoriali, organizând conferințe și congrese naționale, ajustându-și statutele și adoptând documentele necesare pentru a se conforma, în cele din urmă, noilor cerințe legale.

Ministerul Justiției are obligația de a informa partidele asupra motivelor pe care le-a avut în vedere când a luat decizia de înregistrare ori de respingere a înregistrării solicitate. Orice decizie a Ministerului Justiției trebuie să se întemeieze pe unul din următoarele motive:

- a. Statutul prezentat de către organizația-aplicant contravine Constituției RM, legislației specifice sau altor acte legislative în vigoare;
- b. Aplicantul nu întrunește cerințele de bază expuse în decizia Ministerului Justiției de a amâna înregistrarea acestuia pe parcursul ultimelor 3 luni;
- c. Numele applicantului a fost deja înregistrat de către alte asociații publice înregistrate înainte;
- d. Aplicația de înregistrare a respectivei organizații obștești a fost prezentată cu un an înainte de data la care o decizie finală a unei instanțe de judecată a decis lichidarea respectivei asociații;
- e. Autoritățile specializate ale Ministerului Justiției au depistat existența unor necorespunderi între informația prezentată de aplicant la înregistrare și starea de fapt constatată în această privință;
- f. Numele propus de aplicant pentru înregistrare poate aduce atingere moralei publice, sentimentelor naționale sau religioase ale unor persoane sau grupuri de persoane, protejate de Constituția RM.

Refuzul de înregistrare a unei asociații obștești nu poate servi drept impediment pentru ca organizația să nu poată transmite o nouă aplicație pe adresa Ministerului Justiției. Partidele sunt solicitate să plătească o taxă de 200 de lei (echivalentul a 18 dolari SUA) pentru procedura de înregistrare, sau pentru orice alte decizii de modificare sau de completare a statutului înregistrat. Legislația este mai strictă în ceea ce privește prescrierea numărului necesar de membri fondatori pentru partidele politice. Astfel, membrii de partid – fondatori ai partidelor respective – își au reședința în nu mai puțin de jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova, având cel puțin 120 de membri în fiecare dintre aceste unități.

Experiența celor două decenii de tranziție arată că unele organizații non-comerciale intră în politică, uneori, dar nu există dispoziții specifice în actuala legislație pentru asociațiile „deosebit de active în politică”. Dar, la momentul actual, finanțarea din partea statului, care a ajuns vreodată la ONG-uri/ asociații obștești, este limitată și nesistematică, astfel încât aceste prevederi se aplică cu greu în realitate în cazul organizațiilor necomerciale. Art.8-5 adaugă mai multe motive întemeiate pentru a

⁸⁹ Idem.

se afirma că dacă anumite asociații necomerciale fără caracter politic au participat la campania electorală în folosul unor partide politice sau al altor organizații social-politice, blocuri ori candidați independenți, utilizând în acest scop sprijin financiar și alte bunuri materiale primite de la diverse persoane fizice sau juridice din străinătate, urmează ca aceste asociații să fie sancționate în conformitate cu legislația existentă, iar resursele lor să fie transferate către bugetul de stat, în baza unei hotărâri judecătorești definitive. Nu este clar însă modul în care Ministerul Justiției ar putea impune această cerință și cine va decide cu privire la gradul de măsuri de pedeapsă în interiorul organizațiilor respective.

Legea prevede doar faptul că, atunci când o anumită asociație obștească face campanie politică, Ministerul Justiției poate solicita în mod imperativ reprezentanților oficiali ai acesteia să se disocieze de activitățile politice, cerând sancționarea corespunzătoare a persoanelor care și-au depășit atribuțiile, conform prevederilor statutului lor legal, înregistrat în conformitate cu legislația în vigoare. Legislația prevede, de asemenea, o anumită formă de **demotivare a participării** în cadrul unor activități politice prin pierderea unor avantaje legale (art.8-4) – „*asociațiile obștești și persoanele lor juridice, care au fost implicate în campania pentru sau împotriva partidelor politice, blocurilor electorale sau a candidaților individuali, ar putea fi private de dreptul lor de a solicita sprijin financiar din partea statului, precum și împrumuturi preferențiale, de finanțare, sau alte facilități*”. Astfel, mijloacele financiare primite de la stat, în conformitate cu programele de stat speciale, ca subvenții, trebuie, de asemenea, returnate la bugetul de stat, în urma unei hotărâri judecătorești în acest sens.

Tablel nr.3. Diferențe și similitudini între ONG-uri și partide politice

		Asociații publice	Partide politice
1	Scopuri	Nu există recunoașterea explicită în Constituție. Legislația definește ONG-urile ca fiind „ entități necomerciale, care activează independent de autoritățile publice/de stat , fiind constituite în mod voluntar de către 2 persoane fizice ori juridice, care s-au asociat pe baza intereselor comune, cu scopul de a-și realiza anumite drepturi legitime, în conformitate cu legislația în vigoare” (art.1).	Partidele politice sunt înființate pentru a ajuta la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, de a participa la alegeri (art.41-1, Constituția RM). Legislația definește partidele politice ca fiind „asociații voluntare, constituite în calitatea lor de entități juridice, de către cetățeni ai Republicii Moldova, având deplina capacitate juridică, care pot contribui astfel prin intermediul activităților lor comune și pe baza participării libere a membrilor lor la exprimarea, elaborarea și formularea voinței lor politice” (art.1-1).
2	Statutul	Art.2-2 stabilește că asociațiile obștești se împart în asociații ce urmăresc beneficiul public și asociații ce urmăresc beneficiul mutual. Asociațiile care urmăresc beneficiul public sunt cele al căror obiect de activitate este în exclusivitate îndreptat spre apărarea drepturilor omului, învățământ, dobândirea și propagarea cunoștințelor,	Art.2(1) stabilește că „partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, care, prin activități comune și în baza principiului liberei participări, contribuie la conceperea, exprimarea și realizarea voinței lor politice, și (2) că partidele politice, funcționând în

		<p>ocrotirea sănătății, asistența socială, cultură, artă, sportul de amatori, lichidarea efectelor calamităților naturale, protecția mediului înconjurător și alte domenii cu caracter social util, iar asociațiile obștești ce urmăresc beneficiul mutual se definesc prin urmărirea satisfacerii intereselor particulare și corporative ale membrilor acestor asociații.</p>	<p>calitatea lor de instituții democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă, prin desemnarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea".</p> <p>Art.3-5) interzice „constituirea și activitatea partidelor, altor organizații politice ale statelor străine, precum și a filialelor și structurilor acestora”.</p>
3	Înființarea legală	<p>Art.11(14) stipulează (1): Asociațiile obștești se constituie din inițiativa fondatorilor, care pot fi persoane fizice – cetățeni cu capacitate de exercițiu deplină și persoane juridice – asociații obștești, și (2) că fondatori ai asociațiilor obștești de tineret și de copii pot fi persoanele fizice cu capacitatea de exercițiu deplină sau asociațiile obștești prevăzute la alin.(1) din prezentul articol. Legea interzice (11-3) autorităților publice se devină fondatori sau membri ai asociațiilor obștești, dar permite cetățenilor străini și apatrizilor care locuiesc în RM (art.11-4) să înființeze asociații publice bucurându-se de aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii RM, dacă legislația specială care organizează asociațiile publice nu stipulează altceva.</p>	<p>Art.6 al Legii cu privire la partidele politice stipulează faptul că „pot fi membri ai partidelor politice cetățenii Republicii Moldova care, potrivit normelor legale, au dreptul la vot. Membrii partidelor politice li se eliberează legitimații în conformitate cu prevederile statutului partidului. (2) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul să se asocieze liber în partide politice, să participe la activitatea acestora și să iasă din componența lor. Nicio persoană nu poate fi constrânsă să adere sau să nu adere la un partid politic. (3) Aderând la un partid politic, orice persoană este obligată să declare în scris, pe propria răspundere, dacă este sau nu membru al altui partid politic”.</p> <p>Art.6-4 stabilește însă că „nu pot fi membri ai partidelor politice persoanele cărora, conform prevederilor legale, le este interzisă participarea la activități cu caracter politic”.</p>
4	Calitatea de membru	<p>Art.12-1 (15) din lege stabilește că „pot deveni membri ai asociațiilor obștești cetățeni ai RM, cetățeni străini și apatrizi, dacă legislația cu privire la tipurile distincte de asociații obștești nu prevede altfel, calitatea de membru fiind consemnată”.</p> <p>Membri ai asociației obștești sunt persoanele fizice și juridice (asociații obștești) interesate de realizarea scopurilor și sarcinilor asociației respective, care dobândesc calitatea de membru prin depunerea unei</p>	<p>Art.6 (1) stabilește că „pot fi membri ai partidelor politice cetățenii Republicii Moldova care, potrivit normelor legale, au dreptul la vot. Membrii partidelor politice li se eliberează legitimații în conformitate cu prevederile statutului partidului”.</p> <p>Art.6 (2) stipulează că „cetățenii Republicii Moldova au dreptul să se asocieze liber în partide politice, să participe la activitatea acestora și să iasă din componența lor. Nicio persoană nu poate fi constrânsă să adere sau să nu adere la un partid politic”.</p>

		cereri individuale sau prin întocmirea unui alt document (art.12-3). Totodată, membri ai asociațiilor obștești pot fi persoanele fizice cu capacitatea de exercițiu deplină (12-4), făcând o diferențiere de vârstă în felul următor: pot fi membri ai asociațiilor obștești de tineret (12-5) persoanele care au atins vârsta de 14 ani, persoanele care au atins vârsta de 10 ani pot fi membri ai asociațiilor obștești de copii (12-6). Membrii asociației obștești participă la activitatea asociației pe principii de egalitate și în conformitate cu bunele principii ale democrației.	Totuși, prin art.7(2) „este exclusă participarea cetățenilor în mai multe partide, astfel un cetățean al Republicii Moldova nu deține simultan calitatea de membru în două sau mai multe partide politice. Prin aderarea la un alt partid politic, persoana pierde de drept calitatea de membru al partidului al cărui membru a fost anterior”.
5	Procedura de înregistrare	Capacitatea juridică a unei asociații obștești, în calitate sa de persoană juridică, intervine (conform art.17/19) de la data înregistrării statutului asociației de către organul de stat autorizat. Asociația obștească care nu și-a înregistrat statutul nu are capacitate juridică recunoscută, fiind o asociație neformală de persoane particulare, care nu cade sub incidența prezentei legi. Statutul asociației obștești urmează să fie înregistrat de către organul de stat autorizat. Asociația obștească este în drept să nu-și înregistreze statutul.	Art.1 stabilește că „partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ceea ce le obligă să urmeze o procedură stabilită de legislație privind înregistrarea lor, fără de care nu ar putea practica activitățile specifice și participa la alegeri. Art.8 și 9 ale Legii stabilesc procedurile corespunzătoare și documentele necesare pentru ca partidele să fie aduse în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”.
6	Autoritatea de stat responsabilă de înregistrare	Autoritățile locale de nivelurile întâi și al doilea pentru ONG-uri locale, Ministerul Justiției pentru organizații internaționale, naționale și locale (art.17-19).	Direcția organizațiilor necomerciale din cadrul Ministerului Justiției al Guvernului RM
7	Termenul stabilit legal pentru înregistrare	Art.18 din lege stipulează perioada de 1 lună pentru înregistrarea statutului necesar obținerii unui certificat de stat care confirmă caracterul de asociație obștească (publică).	Art.8 din lege stipulează prevederea după care „Ministerul Justiției, pe parcursul unui an de la transmiterea aplicației de înregistrare și a documentelor prevăzute de legislație, va lua o decizie pozitivă sau, dacă partidul-aplicant nu respectă integral prevederile legii, va lua o decizie de respingere a înregistrării acestui partid. Același art.8-4 stabilește că decizia Ministerului Justiției de respingere a înregistrării unui partid politic poate fi atacată la Curtea de Apel (Chișinău) în decurs de 10 zile de la data adoptării sale (art.8-4)”.
8	Obligația de a constitui filiale teritoriale	Nu există.	Art.8 din lege stabilește că „la momentul constituirii partidului, membrii acestuia trebuie să fie domiciliați în cel puțin jumătate din

			<p>unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea din Republica Moldova, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare din unitățile administrativ-teritoriale menționate. După verificarea corespunzătoare a listelor de membri ai partidului aplicant, care confirmă cererile lor individuale de a se asocia partidului politic, datele personale și semnăturile originale ale acestor membri, Ministerul Justiției poate confirma procedura de înregistrare a partidului politic.”</p>
9	Programul politic	<p>ONG-urilor nu li se cere în mod expres să dispună de un program de activități în afară de statutul specific, care reglementează activitățile lor nemijlocite și lista fondatorilor. Cu toate acestea, ONG-urile trebuie să urmeze obligația (art.25) de a informa anual autoritățile competente (Ministerul Justiției) asupra activităților pe care le-au desfășurat pe parcursul anului, schimbările care-au intervenit în structura organelor lor de conducere și locul în care-și desfășoară activitățile, care vor fi notate astfel în Registrul de stat al asociațiilor necomerciale. Art.25-2 stabilește că ne reprezentarea datelor noi, în vederea trecerii în Registrul de stat al asociațiilor obștești, precum și neinformarea în decurs de 2 ani a organului de înregistrare asupra continuării activității asociației atrag excluderea asociației obștești din Registrul de stat și pierderea de către asociație a calității de persoană juridică, prevăzută de prezenta lege, în temeiul hotărârii judecătorești.</p>	<p>Partidele politice trebuie să-și organizeze activitățile pe baza unui Statut și a unui Program de activități (art.8). Art.10(2) stipulează obligația partidelor de a informa Ministerul Justiției asupra oricărui schimbări posibile ori amendamente la Statutul sau Programul acestora, „nu mai târziu de 30 de zile de la data adoptării acestora”. Înregistrarea amendamentelor sau completărilor la statutul și programul partidelor politice se efectuează prin sesizarea Ministerului Justiției, în conformitate cu art.10(3). Art.11 confirmă Ministerul Justiției în calitate sa de singură autoritate investită cu dreptul de a opera modificări în Registrul de stat al partidelor, acesta fiind instrumentul oficial de ținere a evidenței partidelor politice din RM. Totuși, art.11(3) stabilește că informația din Registrul partidelor politice este de interes public. Întreaga informație privind înregistrarea partidelor politice, radierea lor din Registrul partidelor politice, privind modificările și completările operate în statutele acestora se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Ministerului Justiției. Responsabil de publicarea acestei informații este Ministerul Justiției.</p>
10	Desemnarea candidaților pentru alegerile locale și parlamentare	Nu se aplică.	<p>Art.41 din Codul electoral stabilește regulile generale prin care partidele politice își desemnează candidații lor în conformitate cu normele adoptate de CEC, cu 60 de zile înainte de alegerile parlamentare și cu 30 de zile – în cazul alegerilor locale. Candidații sunt desemnați doar de către partidele</p>

			și alte organizații social-politice care întrunesc condițiile stabilite de legislație, sunt înregistrate corespunzător de Ministerul Justiției. Specificul legislației electorale al Republicii Moldova este că partidele politice pot desemna pe listele lor și candidați care nu dețin calitatea de membru al acestor partide politice.
11	Dreptul de a înființa întreprinderi și de a practica activități comerciale	ONG-urile au acest drept. Art.26 din Legea cu privire la asociațiile publice oferă ONG-urilor dreptul de a practica anumite tipuri de activitate antreprenorială, înființând în acest scop întreprinderi comerciale ori cooperative de producție. Dar aceste întreprinderi trebuie să se conformeze prevederilor generale stabilite de legislația cu privire la antreprenoriat, precum și statutului respectivelor asociații publice (art.26-4). Veniturile colectate de pe urma activităților economice nu pot fi distribuite membrilor asociației, fiind direcționate exclusiv spre atingerea scopului și sarcinilor prevăzute de Statutul acestora, în condițiile legii. Activitățile economice desfășurate de ONG-uri trebuie să obțină licențele și certificatele prevăzute de lege în domeniile în care aceste activități sunt practicate.	Legea cu privire la partidele politice nu stipulează cu exactitate în ce condiții pot partidele politice constitui sau administra diverse forme de întreprindere, deși art.24 permite partidelor politice să desfășoare activități editoriale ori de tipografie, să gestioneze proprietăți și să întreprindă și alte tipuri de activități economice, care derivă direct din scopul stabilit de Statut. Partidele politice pot deține, în conformitate cu legislația, clădiri, echipament, tipografii, automobile, deopotrivă cu alte bunuri, care nu sunt interzise de legislație. Proprietățile partidelor politice nu pot fi utilizate în alte scopuri decât cele care urmăresc scopurile descrise de Statutele lor, recunoscute la momentul înregistrării, generând venituri care nu pot fi distribuite între membrii acestor partide.
12	Dreptul de a avea acces la mass-media în campanii electorale	Nu există acest drept.	Art.46 din Codul electoral stipulează dreptul concurenților electorali de a participa, pe baze egale, în cadrul campaniilor electorale, obținând după înregistrarea lor corespunzătoare dreptul de a utiliza în mod egal accesul la mass-media publice și alte publicații electronice, finanțate cu bani din bugetul de stat. Comisia Electorală Centrală reprezintă instituția care asigură aplicarea legislației, garantând aplicarea principiului de egalitate deplină a concurenților electorali, elaborând în acest scop reglementări speciale privind politica de reflectare a campaniei electorale de către publicațiile electronice publice și monitorizând implementarea acestor drepturi pe parcursul campaniei.
13	Dreptul de a vinde bunuri și servicii	Nu este prevăzut în mod expres, dar implicit, înființarea de întreprinderi cu scop comercial presupune practicarea	Partidele politice dețin dreptul prevăzut de legislație care le permite să vândă bunuri și servicii.

		unor activități de prestare a unor servicii sau de vânzare a unor bunuri de piață (art.26-3). Art.28(30) din Legea cu privire la partide stipulează că „proprietatea asociației obștești se formează din: a) taxe de aderare și cotizații; b) donații și granturi; c) încasări din organizarea lecțiilor publice, expozițiilor, loteriilor, licitațiilor, acțiunilor sportive și de altă natură; d) venituri realizate din activitatea economică; e) venituri realizate din actele juridice civile; f) venituri realizate din activitatea economică externă; g) mijloace materiale și financiare donate de sponsori și filantropi în conformitate cu Legea cu privire la filantropie și sponsorizare; h) alte încasări neinterzise de legislație”.	Astfel, partidele pot desfășura (art.24-3) activitate cu caracter editorial, activitate legată nemijlocit de administrarea proprietății sale, precum și alte activități economice ce rezultă direct din scopul prevăzut în statut. Partidele politice pot comercializa literatură politică, dar și alte tipuri de material cu caracter ideologic sau electoral, bunuri cu simbolurile lor politice, pot organiza festivaluri, expoziții, lecturi publice și alte tipuri de acțiuni politice, obținând și alte tipuri de venituri din donații și contribuții.
14	Dreptul de a primi donații și granturi de la organizații străine de caritate, cetățeni străini etc.	Legislația cu privire la asociațiile obștești permite obținerea de donații și granturi (art.28), dar și de mijloace materiale și financiare provenite din activități filantropice.	Art.26 (5) din Legea cu privire la partide interzice finanțarea directă și indirectă, susținerea materială sub orice formă a partidelor politice de către alte state și organizații internaționale, de către întreprinderi, instituții și organizații finanțate de către stat sau care au capital de stat, capital străin, de către organizațiile necomerciale, sindicale, de binefacere, religioase, de către cetățenii Republicii Moldova minori sau aflați în străinătate, de către persoane fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova, de către persoane anonime, precum și în numele unor terți.

Și Legea cu privire la asociațiile publice prevede o perioadă de 1 lună pentru înregistrarea unei asociații obștești (ONG), deși Ministerul Justiției poate delibera asupra uneia dintre opțiunile posibile, conform art.18 prevăzut de lege: să înregistreze statutul și să emită un certificat privind înregistrarea de stat, să amâne înregistrarea, motivându-și această decizie prin necesitatea de a furniza documente adiționale, ori să respingă înregistrarea statutului.

2.6. Normele organizaționale ale partidelor

Partidele politice sunt înregistrate potrivit legislației în vigoare de către Ministerul Justiției, prin intermediul **Directției pentru organizațiile necomerciale**⁹⁰. În calitatea

⁹⁰ Functional Structure of the Ministry of Justice of the Republic of Moldova, www.justice.gov.md/ro/organizatii-necomerciale/

sa de organism specializat în cadrul Ministerului Justiției, Direcția a fost înființată prin Hotărârea nr.129 a Guvernului RM din 15 februarie 2000, cu scopul de a ține evidența și a efectua procedura de înregistrare a partidelor, asociațiilor publice, publicațiilor periodice și agențiilor de presă⁹¹.

Legalizarea conform legislației în vigoare reprezintă condiția obligatorie pentru funcționarea oricărui partid politic în Republica Moldova. Altfel spus, dacă un partid nu este înregistrat conform normelor legale, atunci acesta nu va putea participa la alegeri, nefiind acceptat în calitate de concurent electoral de către organismul abilitat cu competența de a organiza procesul electoral – Comisia Electorală Centrală – și nu va fi înscris ca participant activ la campania electorală, fiind astfel lipsit de drepturile recunoscute legal de a concura la ocuparea unor funcții eligibile. Deopotrivă cu aceste restricții impuse pentru campanie, partidele politice nu vor putea funcționa în mod adecvat pe plan teritorial, prin intermediul filialelor lor locale, ceea ce subliniază în mod convingător faptul că **înregistrarea legală reprezintă o condiție fundamentală pentru ca partidele să-și exercite funcțiile lor de bază în societate.**

Legislația specială stabilește Ministerului Justiției rolul de autoritate publică supremă responsabilă de supravegherea și luarea deciziilor corespunzătoare în procesul de înregistrare a partidelor politice sau, atunci când circumstanțele demonstrează neîntrunirea de către partidele-aplicant a unor norme legale, luarea unor decizii de respingere a înregistrării, pe baza unor motive întemeiate. Ministerul Justiției este autoritatea abilitată de lege, care ține evidența partidelor și altor organizații social-politice prin intermediul unui Registru de stat⁹², administrat, actualizat și dezvoltat în mod direct de către angajații **Direcției pentru organizații necomerciale** în calitatea sa de instrument de instituționalizare a unei cooperări stabile și sistematice între stat și partidele politice. Direcția specializată a Ministerului Justiției are o sarcină complexă în procesul de monitorizare a organizațiilor comerciale, având funcția de a actualiza și a dezvolta registrele de stat. Direcția are obligația de a diferenția între activitățile necomerciale ale partidelor și asociațiilor obștești, pe criterii de activități politice sau nonpolitice, colectând în acest fel din partea ambelor grupuri de organizații documente și dovezi care confirmă statutul lor, în special atunci când asociațiile obștești solicită obținerea statutului de utilitate publică. **Direcția pentru organizații necomerciale** are obligația de a menține Registrul de stat al partidelor politice și cooperează strâns cu numeroase alte agenții de stat și non-statale în acest scop, cât timp autoritățile locale mențin registrul filialelor locale de partid, înregistrate pe plan local. Menționăm, totodată, că **Direcția pentru organizații necomerciale** are și responsabilitatea menținerii unor alte registre de evidență, cum ar fi:

- Registrul de stat al asociațiilor publice (obștești);
- Registrul de stat al publicațiilor periodice;
- Registrul de stat al organizațiilor de utilitate publică;

⁹¹ Competențele specifice în acest domeniu derivă din implementarea Legii cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice (nr.718-XII din 19.09.1991), Legea cu privire la asociațiile obștești (nr.837-XIII din 17.05.1996), Legea cu privire la fundații (nr.581-XIV din 30.07.1999), Legea cu privire la sindicate (nr.1129-XIV din 07.07.2000), Legea cu privire la patronate (nr.976-XIV din 11.05.2000), Legea cu privire la presă (nr.243-XIII din 26.10.1994, Regulamentul Ministerului Justiției aprobat prin Hotărârea Guvernului RM (nr.129 din 15 februarie 2000).

⁹² Legea cu privire la partidele politice, art.11.

- Registrul simbolurilor asociațiilor obștești (publice), și
- Registrul numelor înregistrate.

O parte din informația conținută în aceste registre de stat menținute de Ministerul Justiției este accesibilă de pe web-site-ul instituțional al acestuia (<http://rson.justice.md/organizations>). Art.10 din Legea cu privire la partidele politice definește această informație ca fiind de interes public și, respectiv, atribuie Ministerului Justiției obligația de a facilita accesul publicului la această informație. Alte tipuri de informație din aceste registre pot fi obținute la cerere. Este mai greu de apreciat calitatea și utilitatea registrelor pentru utilizatorii web ori pentru cetățenii simpli ai RM pentru că bazele de date integrate site-ului oficial al Ministerului nu erau funcționale la data de 23.05.2010. Rămâne neclar și modul în care bazele naționale de date privind filialele teritoriale ale partidelor politice, tratate ca fiind o condiție esențială la procedura de înregistrare a partidelor-aplicant, sunt integrate în aceste Registre, și în ce măsură această informație poate fi verificată de public, sau este credibilă în general. Absența unor raportări regulate și credibile lipsește Ministerul Justiției de o statistică utilă și concludentă asupra situației la zi a partidelor politice.

Art.8 din Legea cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice stipulează clar că sarcina înregistrării și verificării partidelor politice este atribuită exclusiv Ministerului Justiției. Partidele politice nu se pot înregistra local, și urmează să se conformeze unei proceduri speciale, care solicită următoarele documente:

- Prezentarea Statutului ce reglementează activitățile partidului-aplicant;
- Prezentarea Programului respectivului partid politic;
- Prezentarea unui Act de constituire, care confirmă lista membrilor acestui partid, rezidenți în cel puțin jumătate din unitățile teritorial-administrative de nivelul II, dar nu mai puțin de 120 de membri în fiecare dintre aceste unități.
- Prezentarea unei Declarații privind stabilirea adresei juridice a partidului politic-aplicant la înregistrare;
- Confirmarea unui cont bancar deschis de către partidul politic respectiv.

Pe parcursul unei luni de la data oficială de primire a documentelor prezentate pentru înregistrare, Ministerul Justiției va adopta o decizie cu privire la înregistrarea partidului sau, în cazul constatării unei discrepanțe între documentele prezentate și legislația în vigoare, va emite o scrisoare de refuz, pe baza unor motive întemeiate. Orice decizie luată de către Ministerul Justiției poate fi atacată în termen de 10 zile de la momentul adoptării sale la Curtea de Apel (Chișinău). Legislația cere achitarea unei taxe de stat în mărime de 200 de lei pentru înregistrarea partidului, care se va plăti de oricâte ori un partid sau o organizație social-politică va dori să opereze anumite amendamente ori completări la documentele constitutive. Partidele politice vor deveni entități legale având deplina capacitate juridică în aceeași zi în care Ministerul Justiției va anunța decizia sa de înregistrare, prin care va face înscrierile necesare în Registrul de stat al partidelor politice, menținut de către **Direcția pentru organizații necomerciale**.

Art.10 din Legea cu privire la partidele politice stipulează obligația partidelor de a informa autoritățile competente – responsabile de procedura înregistrării – ale Ministerului Justiției despre decizia de modificare ori completare a Statutului sau

Programului politic, dar nu mai târziu de 30 de zile de la momentul intervenirii acestor schimbări. Această obligație impune Ministerului funcția de a supraveghea și a autoriza evidența și situația statistică a partidelor politice din Republica Moldova, aliniindu-le la standardele și reglementările stabilite de legislația în vigoare, pe baza Registrului partidelor politice în calitate sa de unic instrument legal de evidență unificată asupra partidelor (art.11). Mai mult de atât, orice apariție nou-înregistrată conform procedurii prevăzute de legislație trebuie să fie imediat comunicată publicului larg, prin intermediul Monitorului Oficial al RM, în care apar anunțurile obligatorii ale Ministerului Justiției, concomitent cu postarea lor pe web-site-ul instituțional.

De asemenea, **Direcția pentru organizații necomerciale** este responsabilă de înregistrarea separată a organizațiilor care au fost iradiate din registrele de stat ori suspendate în mod legal în diverse circumstanțe, ceea ce impune obligația de a monitoriza și a înregistra toate cazurile aduse în instanțele de judecată, care au implicat decizii ale Direcției specializate, deopotrivă cu procedura standard de primire și supraveghere legală a modificărilor și completărilor aduse de către partide și alte organizații necomerciale documentelor lor constitutive. Ministerul Justiției reprezintă și singura autoritate care va menține în mod exclusiv corespondența cu partidele politice înregistrate, arhivele și dosarele cu articole care decupează afirmații cu caracter extremist. Legislația RM stabilește mai multe reguli organizaționale și de conduită partidelor politice pentru a obține deplina capacitate legală. Astfel, art.12 din lege stabilește că partidele trebuie să acționeze și să-și conducă activitățile pe baza statutului lor și a programului de activități, adoptate de către organele lor de conducere oficiale, permițând autorităților de stat să mențină partidele într-un cadru legal pe plan intern, intervenind, totodată, pentru aducerea normelor de bază și a reglementărilor în domeniu în deplină concordanță cu standardele internaționale.

Legislația enumeră o serie de condiții obligatorii pe care partidele trebuie să le întrunească la procedura de înregistrare: (1) adoptarea numelui și abrevierii partidului; (2) descrierea simbolurilor permanente; (3) obiectivele urmate de către partidul respectiv; (4) drepturile și obligațiile membrilor săi; (5) sancțiunile disciplinare în cazul în care membrii comit acte incompatibile cu prevederile statutului; (6) organele de conducere, precum și procedura specifică pentru alegerea sau realegerea lor, (7) responsabilitățile și domeniile de competență ale organelor de conducere; (8) autoritatea competentă în partid, responsabilă de desemnarea candidaților în alegerile locale sau parlamentare, (9) organele competente pentru inițierea reorganizării partidelor, ori pentru afilierea la o alianță politică, la alte forme de cooperare politică, (10) mecanismul de modificare a listei de candidați, atunci când acest lucru este necesar în anumite circumstanțe; (11) procedura de dizolvare a partidului; (12) raportarea obligatorie asupra surselor de finanțare (art.13-1), precum și (13) mecanismul specific de gestionare a proprietăților partidului, în conformitate cu legislația, (14) organele interne ale partidului, responsabile de ținerea evidenței interne și verificarea raportării corespunzătoare asupra veniturilor și cheltuielilor efective ale partidului respectiv. Partidele politice sunt obligate să-și desemneze reprezentanții lor oficiali în raport cu autoritățile publice, cu alte persoane fizice și juridice în scopul discutării și rezolvării problemelor operative în care acestea sunt implicate.

Procedura de înregistrare legală reprezintă o condiție obligatorie pentru orice gen de activități efectuate de către partidele politice în RM. Astfel, dacă un partid politic nu reușește să fie înregistrat de către Ministerul Justiției, acesta nu poate participa la alegeri, nefiind acceptat în calitate de subiect legal de drept de către autoritatea responsabilă de organizarea alegerilor – Comisia Electorală Centrală. Un partid politic neînregistrat nu poate face campanie electorală și nici nu poate activa în mod corespunzător la nivel teritorial prin intermediul filialelor sale teritoriale. Acest lucru subliniază cu fermitate necesitatea de a parcurge în mod corespunzător procedura de înregistrare, pentru ca grupurile politice existente să se conformeze integral reglementărilor și legislației în vigoare, în timp ce concurează la alegeri.

Ministerul Justiției acționează astfel ca autoritate publică superioară cu drept de a supraveghea și de a lua decizii responsabile privind înregistrarea partidelor sau, dacă există condiții care nu sunt îndeplinite de către partidele care solicită înregistrarea, acesta poate refuza înregistrarea, solicitând partidelor să-și revadă cererea. Conform legii, partidele sunt înregistrate de către organismul specializat al Ministerului Justiției – **Direcția pentru organizații noncomerciale** (numită anterior Direcția principală pentru partide și asociațiile obștești⁹³). Ca departament funcțional al Ministerului Justiției, Direcția principală pentru partide și asociații obștești a fost înființată printr-o decizie a Guvernului RM (nr.129 din 15 februarie 2000) cu scopul de a asigura procesul de înregistrare și funcționare a partidelor, asociațiilor obștești, publicațiilor periodice și agențiilor de presă⁹⁴. În această calitate, Direcția reprezintă singurul organism specializat, responsabil de înregistrarea, menținerea registrului partidelor politice și operarea modificărilor⁹⁵. Printre alte responsabilități, Direcția este obligată să mențină actualizat și un anumit număr de registre de stat, cum ar fi:

- Registrul de stat al asociațiilor obștești;
- Registrul partidelor politice și altor organizații social-politice;
- Registrul publicațiilor periodice;
- Registrul organizațiilor certificate ca „utilitate publică”;
- Registrul simbolistic al asociațiilor obștești, precum și
- Registrul de nume rezervate.

Totodată, această Direcție a Ministerului Justiției este responsabilă de înregistrarea organizațiilor șterse din registrele oficiale, altfel spus, acele organizații care au fost eliminate din diverse motive legale, înregistrând, totodată, și toate cazurile juridice, care au intrat în atenția sa, monitorizarea și ținerea evidenței tuturor modificărilor efectuate în documentele constitutive ale organizațiilor noncomerciale înregistrate, menținerea corespondenței dintre Ministerul Justiției și partidele politice înregistrate, conservarea arhivelor și statisticilor oficiale, precum și colectarea tuturor materialelor, articolelor

⁹³ Structura funcțională a Ministerului Justiției al Republicii Moldova, www.justice.gov.md/ro/organizatii-necomerciale/

⁹⁴ Principalele competențe derivă din implementarea Legii cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice (nr.718-XII din 19.09.1991), Legea cu privire la asociațiile obștești (nr.837-XIII din 17.05.1996), Legea cu privire la fundații (nr.581-XIV din 30.07.1999), Legea sindicatelor (nr.1129-XIV din 07.07.2000), Legea nr.976-XIV din 11.05.2000, Legea cu privire la presă (nr.243-XIII din 6.10.1994), Regulamentul Ministerului Justiției, aprobat prin Decizia Guvernului nr.129 din 15 februarie 2000.

⁹⁵ Legea privind partidele politice ale RM, art.11.

și evidențelor care atestă activități cu caracter extremist ori ilegal, înfăptuite de către organizațiile aflate în câmpul legal al Republicii Moldova.

Legislația Republicii Moldova prevede o serie de norme de organizare și de conduită pentru parcurgerea procedurii de înregistrare a partidelor politice. Art.12 din lege prevede că fiecare partid „*este constituit și activează în baza statutului și programului propriu, adoptat de către organele sale de conducere*”, având obligația de a-și desfășura activitățile în strictă conformitate cu legislația și documentele sale interne. Statutul partidelor politice trebuie să conțină în mod obligatoriu următoarele elemente distincte: numele și abrevierea partidului, descrierea simbolurilor permanente, obiectivele urmărite de partidul respectiv, drepturile și obligațiile membrilor săi, sancțiunile disciplinare în cazul în care membrii partidelor comit acte incompatibile cu prevederile statutului, organismele de conducere, precum și o procedură specifică pentru alegerea lor, responsabilitățile lor și domeniile de activitate, organele competente să inițieze reorganizarea partidului sau să se alătore unei alianțe politice, alte forme de cooperare politică, și autoritatea competentă din cadrul partidului de a numi candidați care să reprezinte partidul la alegerile locale sau generale, precum și mecanismul de modificare a listei candidaților într-o etapă ulterioară.

O altă regulă esențială pentru procedura de înregistrare a partidelor politice este cea legată de mecanismul de dizolvare, divulgarea surselor curente de finanțare (art.13-l), precum și definirea unui mecanism specific de gestionare a proprietăților partidului, în conformitate cu legislația, precizând autoritățile competente la nivelul partidului respectiv, delegate cu autoritatea de exercitare a controlului intern. Partidele sunt obligate să-și desemneze în cadrul procedurii de înregistrare persoanele care vor îndeplini funcția de reprezentanți legali/ oficiali ai acestui partid în raport cu alte autorități publice, cu alte persoane juridice și fizice. Legislația cere în mod clar partidelor să-și stabilească organele de conducere pe plan național și teritorial. Partidelor politice li se solicită, conform legislației în vigoare, să organizeze reuniuni periodice, dar lasă la discreția membrilor de partid să decidă periodicitatea acestora. Sucursalele teritoriale ale partidelor politice respectă structura actuală administrativ-teritorială a țării (art.14). Doar membrii partidului politic respectiv pot participa în calitate de delegați la adunările generale anuale ale partidelor.

Legea prevede în mod explicit **principiul teritorial de organizare a partidelor (art.2), care le impune să respecte structura administrativ-teritorială a țării.**

Același articol (art.2-2) prevede că „organele, structurile și sucursalele de partid oficial înregistrate trebuie să aibă reședința pe teritoriul aflat sub jurisdicția Republicii Moldova”. Această cerere oarecum factologică se explică prin faptul existenței regimului separatist în raioanele estice ale țării, aflate de facto în afara jurisdicției autorităților RM, ceea ce ar face dificilă ori aproape imposibil de întrunit condițiile prevăzute de legislație pentru funcționarea partidelor politice, înregistrate în regiune.

Legea cu privire la partidele politice interzice crearea de structuri de partid și alte organe subsidiare în cadrul instituțiilor, organizațiilor sau întreprinderilor (art.2-3) de stat. Această prevedere derivă din aplicarea normei constituționale, care interzice instalarea oricărei ideologii de stat (art.5-2, Constituția RM), dar și egalitatea tuturor partidelor și

altor organizații social-politice, în condițiile legii (art.42-2). Nu există prevederi specifice pentru partidele politice să se subscrie la anumite standarde de reprezentare pentru femei, bărbați sau unele minorități etnice/ lingvistice. Partidele politice pot acționa numai ca entități legal constituite. Acest statut recunoscut legal le oferă în mod automat accesul larg la drepturile și avantajele de care pot beneficia conform legislației în vigoare. Drept exemplu servește posibilitatea de a se preleva de dreptul de a primi credite din partea statului pentru o campanie electorală (art.5), în condițiile unor garanții asigurate de stat, dar impune și anumite limitări riguroase asupra activităților (art.3).

Obligațiile partidelor politice sunt precizate în legislația actuală a RM, care impune o procedură complexă de înregistrare și monitorizare a partidelor (art.8). Cererea oficială de înregistrare a partidului va fi prezentată și autenticată de către Ministerul Justiției, care va verifica ulterior cererile de aderare la partid, numele persoanelor, data nașterii, locul de reședință, seria și numărul actului de identitate și semnăturile (art.8-d). Partidele politice pot stabili propriile lor structuri (interne), care se pot ocupa de „problemele specifice privind grupurile sociale (vulnerabile) sau grupurile profesionale” (art.1, p.3), dar se pot alătura, de asemenea, la diverse organizații politice internaționale. Partidele sunt obligate să aducă actele lor constitutive în conformitate cu modificările noii legislații, dacă acestea se vor produce, în conformitate cu noile proceduri instituite de autoritățile responsabile. Dar legislația stabilește că **partidele politice nu vor fi responsabile de obligațiile membrilor lor, precum și membrii partidelor politice nu vor fi responsabili de obligațiile asumate de către partidele lor.**

Art.8-4 din Legea cu privire la partidele politice permite grupurilor de cetățeni ale căror cereri de înregistrare au fost refuzate să le atace la Curtea de Apel (Chișinău) în termen de 10 zile de la data adoptării acesteia. Partidele trebuie să respecte pe deplin legislația țării (art.18) și să reglementeze activitățile lor conform prevederilor statutelor lor înregistrate (la Ministerul Justiției) și aprobate de către membrii de partid la adunările de constituire (congrese). Art.9 din Legea privind partidele politice prevede că **numai o instanță judecătorească poate decide interzicerea unui partid politic**, prin urmare, **va trebui să răspundă în fața unei instanțe de judecată asupra motivelor care au stat la baza deciziilor luate respingând înregistrarea originală a partidului respectiv**, și un partid politic poate fi iradiat din Registrul public al partidelor politice doar în cazul în care decizia instanței de judecată este definitivă și nu mai poate fi atacată. Legislația prevede o taxă de 200 de lei pentru înregistrarea statutului partidului, precum și pentru orice alte modificări, revizuirii sau completări operate de către partidele politice. Modificările la statut trebuie să fie realizate cu acordul departamentului specializat pentru partidele politice și asociațiile obștești al Ministerului Justiției.

2.7. Patrimoniul și finanțarea partidelor politice

Legea cu privire la partidele politice permite acestora să dețină diverse proprietăți, echipamente, tipografii, automobile, dar și alte tipuri de bunuri, care nu sunt interzise de legislație. Art.24 stipulează că aceste bunuri urmează a fi utilizate „în conformitate cu scopurile prevăzute în statutul acestor organizații”. Această prevedere indică în mod explicit faptul că partidele politice pot deține și opera diverse facilități și imobile,

deși nu prea este clar în ce calitate și până unde își poate dezvolta un anumit partid politic „activitățile comerciale” și care este echilibrul între rentabilitatea activităților economice gestionate sub autoritatea partidelor politice și statutul „necomercial” pe care partidele îl dețin în condițiile legii.

Trebuie să menționăm în acest context că legislatorii din RM nu au răspuns în mod exhaustiv și adecvat opiniei exprimate de expertul Comisiei de la Veneția, Hans-Heinrich Vogel⁹⁶, asupra proiectului de lege privind partidele politice (prezentată la cea de-a 71-a Sesiune Plenară a Comisiei de la Veneția din 1–2 iunie 2007).

Partidele politice pot iniția și desfășura activități editoriale, precum și alte tipuri de activități legate de utilizarea corespunzătoare a proprietăților, alte activități economice, stipulate de Statutul lor. **Partidele politice nu pot dispune, folosi sau stoca arme (art.24-4), substanțe explozive și alte materiale care prezintă pericol.** Proprietățile deținute de partide, precum și veniturile generate din folosirea acestora nu pot fi distribuite între membrii partidului. Conform legislației Republicii Moldova, partidele politice pot să dispună cu titlu de proprietate de clădiri, echipamente, edituri, mașini, precum și alte tipuri de bunuri, care nu sunt interzise de legislație. Art.24 stabilește că aceste bunuri vor fi utilizate „în conformitate strictă cu scopurile statutare și sub supravegherea strictă a organelor de conducere ale partidului”. Drepturile de proprietate ale partidelor politice sunt protejate prin Codul civil, excepțiile fiind prevăzute în legislație. Codul civil este legea de referință în ceea ce privește protejarea drepturilor de proprietate ale partidelor politice, cu excepțiile suplimentare prevăzute de legislație.

Partidele politice pot efectua diverse activități editoriale, dar și alte tipuri de activități legate de utilizarea proprietăților pe care le dețin în mod legal, inclusiv a unor activități economice, conforme statutului și legislației în vigoare. Proprietățile deținute de către partidele politice, adică veniturile dobândite prin utilizarea activelor sau a bunurilor ce le aparțin, nu pot fi distribuite între membrii de partid. În acest caz, veniturile obținute de către partidele politice vor fi scutite de taxe (TVA) sau vor fi taxate în conformitate cu Codul fiscal (salarii). Finanțarea publică sau privată a partidelor politice nu poate limita deciziile independente ale partidelor (art.25-6). Totuși, partidele politice nu pot practica activități interzise de legislația în vigoare. Art.25 din lege enumeră care sunt principalele surse de finanțare a partidelor politice: cotizațiile de membru, donațiile, inclusiv cele colectate de la diverse evenimente culturale, sportive, recreative, activități de masă organizate de către partid, subvențiile de la bugetul de stat, în conformitate cu reglementările legislației în vigoare și legea bugetară anuală, alte venituri legale, în conformitate cu art.24-3, cum ar fi: activități editoriale, adecvate activității de partid.

Legislația interzice utilizarea altor tipuri de surse de finanțare a partidelor politice, dar lasă partidelor politice **competența internă de a stabili prin statut mărimea cotizației de membru de partid**, care reprezintă, de regulă, o sumă nesemnificativă în comparație cu costurile de întreținere și funcționare ale unui partid. Partidele politice pot primi donații („transmise cu titlu gratuit și necondiționat partidului politic” – art.26), dar veniturile anuale pentru astfel de operațiuni pentru un partid „nu pot

⁹⁶ <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29025-e.asp>

depăși echivalentul de 0,1% din toate veniturile pentru acest an în bugetul de stat”. Fără restricții cu privire la numărul de partide politice care pot primi donații de la persoane fizice, legislația conține doar prevederea după care **„cuantumul tuturor donațiilor primite de un partid nu va depăși 500 de salarii minime lunare, conform estimărilor oficiale pentru anul respectiv pe economia națională”⁹⁷.**

Persoanele juridice nu pot dona într-un an bugetar mai mult decât echivalentul a 1000 de salarii medii lunare sau aproximativ 2,7 mil. lei (156184 de euro). Legislația conține și anumite limite maxime dincolo de care donațiile nu mai pot fi autorizate în Republica Moldova. Astfel, întreprinderile nu pot face unui partid politic donații mai mari de 1000 de salarii lunare medii, ori aproximativ 2,7 mil. lei (156.184 de euro) pe parcursul unui singur an bugetar. Legislația respinge categoric și interzice orice formă de finanțare directă sau indirectă, primire a unui sprijin material extern, furnizat, după cum precizează norma legală, din partea unor state sau organizații internaționale, entități private, instituții străine finanțate de guvernele altor state, companii private cu capital străin, organizații necomerciale, sindicate, organizații filantropice sau biserici.

Interdicția necondiționată și explicită de acceptare a susținerii financiare din străinătate, stipulată în art.25, trebuie să fie înțeleasă ca **o interdicție a oricărui tip de susținere pentru partidele politice, în general, dar și prin restricționarea contribuțiilor pe care cetățenii Republicii Moldova, aflați la munci în străinătate, le-ar putea transmite partidelor politice**, dacă acestora li se permite în mod formal să participe la alegerile parlamentare. După cum menționează și Opinia de expertiză a Comisiei de la Veneția în 2007, orice încercare de a interpreta în mod restrictiv înțelesurile art.25 nu poate fi acceptabilă sub forța art.11 al Convenției europene, întrucât o asemenea interdicție nu poate fi necesară într-o societate democratică, și dacă o interdicție generală nu se dorește, atunci art.28 (8) ar trebui să fie amendat⁹⁸.

Totodată, legislația cu privire la partide interzice categoric orice finanțare directă sau indirectă, sprijin material pus la dispoziția partidelor politice existente din exterior (sintagma respectivă include: alte state și organizații internaționale, entități private, instituții străine finanțate de state străine sau de către întreprinderi private cu capital străin, organizații noncomerciale, sindicate, organizații de caritate, biserici). Legea cu privire la partide conține și interdicția unor donații oferite partidelor din partea unor cetățeni ai Republicii Moldova aflați provizoriu în străinătate. Restricția se răsfrânge și asupra unor cetățeni străini, care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova, persoane anonime, sau persoane terțe, cum ar fi: întreprinderi private sau de stat. În cazul în care valoarea totală a donațiilor primite de către partidele politice va depăși limitele stabilite oficial sau în cazul în care organele de control vor confirma primirea de donații cu încălcarea prevederilor art.5, partidele politice implicate vor fi obligate să transfere în mod obligatoriu donațiile aflate în litigiu către bugetul de stat, în baza unei hotărâri judecătorești definitive.

⁹⁷ Biroul Național de Statistică a raportat că în perioada ianuarie – noiembrie 2009, salariul mediu lunar în R. Moldova a fost de 2.701,8 lei. Salariul minim a fost de 46,12 euro, mai mic decât în Ucraina – 52.02 euro în 2009.

⁹⁸ Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr Hans-Heinrich Vogel, Endorsed by the Venice Commission at its 71st plenary session (Venice, 1–2 June 2007), <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29025-e.asp>

Legislația prevede obligația partidelor politice de a păstra un registru de donații, care să includă nume, reședința donatorilor și donațiile primite (art.27). Ca o noutate față de reglementările mai vechi, Legea privind partidele politice (2007) include un capitol special care reglementează **finanțarea de stat a partidelor politice** (art.28), dar aplicarea acestui capitol este suspendată printr-o hotărâre specială a Parlamentului Republicii Moldova, sub pretextul crizei economice din 2010⁹⁹. Noul sistem de finanțare a partidelor politice este proiectat pe următorul model:

„Alocările anuale de buget pentru finanțarea partidelor politice reprezintă 0,2% din veniturile bugetului de stat, și vor fi distribuite: 50% pentru partidele parlamentare, în funcție de numărul de locuri raportat la ultimele alegeri parlamentare, și validate de noul legislativ, și 50% – la toate partidele politice, proporțional cu numărul de voturi primite la alegerile locale, dar cu condiția că partidele politice au primit nu mai puțin de 50 de mandate în organele reprezentative ale nivelului II al autorităților naționale”.

Totuși, accesul la finanțarea publică (de stat) nu este posibil decât în anumite condiții și pe baza unor criterii definite clar de legislație. Partidele politice ar putea fi eligibile pentru a primi finanțare publică numai dacă:

- activitățile lor au fost limitate printr-o hotărâre judecătorească corespunzătoare,
- și-au pierdut statutul juridic,
- au comis încălcări repetate la finanțarea partidelor, sau
- sunt în proces de a fi dizolvate.
- la fel, partidele care au depășit limitele de top impuse de legislație pentru cheltuieli în timpul alegerilor, precum și pentru partidele care au depășit în mod repetat aceste limite nu vor fi eligibile pentru finanțarea de stat.

În general, alocațiile de la bugetul de stat pot fi utilizate (art.29) pentru următoarele destinații:

- întreținerea birourilor (partidelor),
- salarii pentru personal,
- editarea și menținerea unor publicații în mass-media,
- acoperirea unor costuri de călătorii interne și internaționale,
- achitarea costurilor pentru comunicații/telecomunicații,
- alte tipuri de muncă de organizare a activităților politice,
- achitarea cotizației de membru în diverse organizații internaționale,
- investiții în bunuri mobile și imobile, necesare pentru activitățile de partid,
- achiziționarea mobilei de birou,
- alte cheltuieli legate de costurile campaniei electorale etc.

Cheltuielile se vor efectua sub responsabilitatea deciziilor luate de conducerea autorizată a partidelor politice. În cazul utilizării necorespunzătoare a subvențiilor primite de la stat, confirmată printr-o decizie a Curții de Apel, partidele politice sunt

⁹⁹ La 6 noiembrie 2009, Parlamentul Republicii Moldova a decis să amâne finanțarea din bugetul de stat a partidelor politice până la 1 iulie 2013, ca rezultat al crizei economice. Noile amendamente stipulează că 0,2% din veniturile statului vor fi alocate pentru finanțarea partidelor politice, în timp ce finanțarea proporțională cu numărul de locuri acumulate la ultimele alegeri locale va începe la 1 iulie 2011.

obligate să restituie resursele financiare către bugetul de stat. Putem presupune că acest sistem de finanțare va crește substanțial transparența și responsabilitatea utilizării banilor publici, dar și privați de către partidele politice. De exemplu, partidele sunt obligate să-și anunțe cheltuielile efectuate, să-și planifice achizițiile și plățile operaționale, oferind informații relevante la cererea autorităților publice, a presei și cetățenilor simpli. Pentru a-și asigura accesul la finanțare, partidele politice trebuie să fie responsabile financiar, să țină o evidență strictă a veniturilor lor, colectate din cotizațiile de membru, donații sau alte venituri generate de activele sau proprietățile partidului. În conformitate cu regulamentul Ministerului Justiției (art.30 din Legea privind partidele politice), partidele „trebuie să prezinte până la 31 martie, în fiecare an, rapoarte financiare la Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției”. Această dispoziție ar trebui să permită organelor de stat, Curții de Conturi să verifice modul în care subvențiile de stat au fost utilizate de către partidele beneficiare și să intervină în cazul în care unele din cheltuielile efectuate nu vor fi considerate ca fiind eligibile pentru reglementările existente.

Legislația Republicii Moldova solicită partidelor politice prezentarea periodică a unor rapoarte de cheltuieli efectuate pe parcursul unor campanii electorale (art.31). Toți candidații la alegerile electorale raportează cheltuielile lor după cum urmează: un raport preliminar va fi prezentat la CEC, cu două săptămâni înainte de data alegerilor, de către candidații înregistrați în alegeri, și un raport final va fi prezentat în aproximativ o lună de la data publicării rezultatelor finale ale alegerilor. În cazul în care autoritățile electorale (CEC) confirmă existența unor nereguli, acestea se pot adresa Curții Supreme de Justiție, care poate decide asupra opririi înregistrării candidatului respectiv în cursa electorală. Comisia Electorală Centrală poate solicita informații suplimentare din partea concurenților, în cazul în care va lua în considerare aceste informații insuficiente sau irelevante în ceea ce privește sursele de finanțare și mărimea donațiilor colectate pentru campanie.

2.8. Sancțiuni disciplinare pentru partide

Partidele politice trebuie să respecte în totalitate legislația în vigoare din Republica Moldova, fiind responsabile pentru a aduce statutele, programele lor politice și activitățile desfășurate în strictă conformitate cu normele existente pe plan legal (art.18-2). În cazul unor neconcordanțe, partidele vor fi notificate în timp util de către organele competente (Ministerul Justiției), pentru a se conforma procedurilor existente, eliminând lacunele constatate. Totodată, legislația în vigoare în RM enumeră o serie de cazuri care pot conduce la dizolvarea sau autodizolvarea partidelor politice. Art.22 din Lege prevede următoarele situații: (1) reorganizarea, care poate duce, în consecință, la pierderea statutului juridic, (2) autodizolvarea, prin decizia definitivă a organului său suprem (3), dizolvarea, efectuată printr-o decizie definitivă a Curții de Apel (Chișinău), la solicitarea Ministerului Justiției, (4) Decizia Curții Constituționale, care ar putea afla că activitățile unei părți specifice sunt „neconstituționale”.

Ministerul Justiției va înainta Curții de Apel Chișinău o acțiune prin care va cere dizolvarea partidului politic, dacă există cel puțin unul din următoarele temeiuri:

- Partidul activează în baza statutului și programului care diferă de documentele oficiale prezentate pentru înregistrare, de către partidul respectiv, la Ministerul Justiției;
- Partidul respectiv a comis multiple neregularități în decursul ultimului an, care, conform legii, trebuie sancționate;
- Partidul respectiv nu a participat la ultimele două alegeri parlamentare consecutive, sau a acumulat în cadrul ultimelor două alegeri un număr de voturi mai mic decât numărul de voturi necesar pentru înregistrarea unui partid;
- Partidul respectiv a comis acte de violență sau a utilizat mijloace ilegale pentru realizarea activităților sale;
- Unele activități ale partidului respectiv au fost declarate „neconstituționale” prin hotărârea Curții Constituționale.

Același articol din lege solicită Ministerului Justiției să acționeze pentru lichidarea unui partid politic exclusiv pe baza unei decizii definitive a Curții de Apel (Chișinău), stabilind o comisie de lichidare, responsabilă pentru finalizarea procesului de lichidare și excluderea din Registrul partidelor politice. În acest caz, toate proprietățile care aparțin partidului politic lichidat vor fi transferate în proprietatea statului, pentru a fi utilizate ulterior în scopuri de caritate.

Pentru a dizolva un partid politic, Ministerul Justiției va stabili un comitet special împuternicit să pună în aplicare decizia definitivă a Curții de Apel și dizolvarea partidului, care va interveni însă numai la finalizarea procedurii menite să dizolve și să excludă partidul politic din Registrul partidelor politice (art.22-4). Partidele politice sunt obligate să răspundă în totalitate pentru obligațiile contractuale, dar niciun partid politic nu răspunde pentru obligațiile membrilor săi, tot astfel după cum membrii partidelor nu răspund pentru obligațiile partidelor respective. Partidelor politice pot fi impuse diferite sancțiuni în funcție de gravitatea infracțiunilor comise, conform actelor juridice existente. Astfel, partidele politice pot fi limitate prin decizii ale autorităților competente (Ministerul Justiției), care **pot suspenda provizoriu anumite activități** (art.21), în cazul în care unele dintre acțiunile sau activitățile acestora au adus prejudicii grave pluralismului politic sau „principiilor democratice fundamentale”. În urma acestei suspendări, partidele politice **pierd dreptul de a înființa** (în perioada acestor sancțiuni) **noi mijloace de presă, de a organiza întruniri publice, reuniuni, demonstrații sau orice alte acțiuni cu caracter politic.**

Având în vedere că un partid politic poate refuza să urmeze o scrisoare primită de la Ministerul Justiției pentru a remedia o situație de ilegalitate sau care aduce atingere pluralismului politic și altor valori fundamentale garantate de Constituție și legislația specifică, autoritatea competentă a Guvernului RM (Ministerul Justiției) poate înainta o contestare la Curtea de Apel (Chișinău) prin care solicită suspendarea provizorie a activităților partidului respectiv. În cazul unei decizii favorabile solicitării Ministerului Justiției, partidele sancționate printr-un mandat de limitare temporară vor pierde dreptul de a primi donații financiare, având conturile înghețate pentru o perioadă de 6 luni, cu excepția unor plăți salariale minime la personalul recrutat, sau sancțiuni pentru prejudiciile cauzate de acțiunile partidului respectiv, de **neachitarea impozitelor și a altor taxe** care trebuie plătite la bugetul de stat, în conformitate cu legislația fiscală (art.20-5).

Decizia poate fi atacată prin recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 10 zile, cu dreptul de a fi contestată în următoarele 15 zile. Atunci când neregulile pentru care activitatea partidului a fost limitată prin lege vor fi rezolvate, partidele politice vor informa imediat Ministerul Justiției, care, după o analiză satisfăcătoare a acțiunilor raportate, va autoriza în termen de 5 zile restabilirea activităților partidului. În cazul însă în care se vor depista din nou nereguli cauzate de acțiunile și activitățile interzise de legislație, Ministerul Justiției poate solicita la Curtea de Apel dizolvarea partidului respectiv (art.20-7). Legislația cu privire la partide stabilește totuși și anumite garanții împotriva utilizării abuzive a dispozițiilor legale împotriva partidelor politice. Astfel, activitățile partidelor politice nu pot fi limitate înainte de alegerile generale sau alegerile locale (1 lună), precum și pe parcursul desfășurării acestor alegeri, astfel cum e prevăzut în lege (art.21-8). S-ar părea totuși că motivele pentru depunerea unei reclamații și restrângerea activității partidelor politice sunt prea largi și generale, ceea ce ar putea invita la utilizarea neproporțională a unor sancțiuni prea dure, în contradicție cu prevederile art.11 al Convenției europene și hotărârile CEDO (Curții Europene a Drepturilor Omului).

Partidele politice pot fi dizolvate în cazul în care Curtea Constituțională le-a declarat „neconstituționale”. Această prevedere nu a fost niciodată aplicată în R. Moldova, deoarece nu există precedente în care Curtea Constituțională ar fi calificat un partid politic „neconstituțional” pentru că dispozițiile existente în lege fac destul de puțin probabilă crearea de partide care ar intra în conflict cu ordinea constituțională sau de drept (de exemplu, separatiste). Art.34 din Lege instituie obligația Ministerului Justiției să elaboreze și să prezinte Parlamentului un act specific de reglementare „atunci când partidele politice pot fi declarate neconstituționale”, dar fostul minister nu a reușit să respecte acest interval de timp (3 luni de la data intrării în vigoare a legii)¹⁰⁰. Deși acuzații directe de „uzurpare a puterii de stat” etc. au fost făcute în mod regulat de către concurenții politici, nicio decizie specifică a instanțelor judecătorești, care să confirme caracterul subversiv sau antidemocratic al părților blamate, nu a fost pronunțată până în prezent.

Trebuie menționat totuși că Ministerul Justiției nu a realizat încă obligația, înscrisă în Legea privind partidele politice din 2007, să adopte un act special pentru cazurile în care partidele politice pot fi considerate „neconstituționale”. La data de 3 aprilie 2010, Ministerul Justiției a suspendat înregistrarea unei noi asociații, „Noua Dreaptă”, pe motiv că cererea de înregistrare depusă de către membrii săi fondatori era incompletă, iar organizația avea legături de necontestat cu anumite organizații extremiste și xenofobe din afara țării¹⁰¹. Într-un comunicat postat pe site-ul său, Ministerul Justiției informa că unul dintre fondatorii grupurilor respective susține ideologia de extremă dreaptă în mișcarea legionară din România, prin urmare, înregistrarea partidului nu a fost posibilă ținând cont de Legea privind combaterea activității extremiste. Decizia Ministerului Justiției nu a fost contestată în instanță, dar a neutralizat acuzațiile anterioare ale PCRM că partidele din AIE ar fi tolerat mișcări extremiste.

¹⁰⁰ Contextul electoral 2009, Adept, publicat cu suportul misiunii OSCE din Moldova, Chișinău, 2009, p.18.

¹⁰¹ Radio Europa Liberă: Ministerul Justiției a respins înregistrarea organizației „Noua Dreaptă” în Moldova <http://www.europalibera.org/archive/news/20100315/445/445.html?id=1983623>

O perioadă de 30 de zile este prevăzută de legislație pentru alte partide în care acestea pot prezenta creanțele la acest partid, de la data la care dizolvarea partidului respectiv este anunțată public în Monitorul Oficial (art.23-2). Prin lege, dizolvarea unui partid presupune în mod automat că toate activele, bunurile și alte valori vor fi transmise în proprietatea statului, pentru a fi folosite în scopuri filantropice sau de caritate. Art.23 din Lege stabilește procedura și termenul în care se va efectua lichidarea partidului politic, care descrie în detaliu modul în care se acționează, pentru a respecta prevederile legale care vizează dizolvarea partidului, anularea împrumuturilor sau altor obligații financiare ale partidului, în conformitate cu anunțul oficial postat.

Dar partidele politice pot da faliment sau intra în incapacitate de plăți, pur și simplu, pentru că acestea desfășoară activități nerentabile. Art.24 (2, 3) din Legea privind partidele politice permite partidelor de a desfășura activități editoriale, activități legate nemijlocit de administrarea proprietății lor, precum și alte activități economice ce rezultă direct din scopul prevăzut în statut. Exercițarea drepturilor de proprietate este reglementată de dreptul civil, cu excepțiile prevăzute în legislația privind partidele politice. Totuși, Legea privind partidele politice nu definește exact care va fi situația unui partid politic în cazul unui faliment neașteptat sau al unei insolvențe.

Aici trebuie de subliniat că procedura de insolvență este reglementată de Legea insolvenței (nr.632-XV din 14 noiembrie 2001), de Codul de procedură civilă și alte acte normative, adoptate pentru elaborarea principiilor Legii insolvenței. În general, Legea insolvenței este aplicabilă în toate cazurile care implică diverse companii și întreprinderi înregistrate în Republica Moldova, indiferent de forma de organizare și de proprietate, antreprenori individuali, bănci și alte instituții financiare, companii de asigurări, fonduri de investiții, companii fiduciare, societăți noncomerciale, cu excepția statului, entităților publice legale și unităților administrativ-teritoriale¹⁰². Totuși, Legea nu definește în mod particular cum se procedează în cazul partidelor politice care nu pot fi trecute prin procedurile convenționale de insolvență: lichidare, reorganizare sau reorganizare ca unități comerciale de drept privat. Ceea ce este cert însă este că gestionarea activelor debitorului în cursul procedurii de insolvabilitate se va supune unei decizii luate de o instanță judecătorească, ce va desemna un administrator temporar, investit cu funcția de a acționa în calitate de intermediar în ședințele cu creditorul, și va urma deciziile judiciare privind aceste probleme. Până în prezent, Republica Moldova încă nu a înregistrat niciun precedent care-ar fi cerut o clarificare juridică conformă gravității unui asemenea caz.

1.9. Înregistrarea partidelor politice

Unica autoritate publică din Republica Moldova desemnată cu competența de a înregistra partide politice este Ministerul Justiției, care operează această competență prin intermediul unui organism specializat, numit **Directia pentru organizații necomerciale**, funcționând în calitate de subunitate a Ministerului, ale cărei

¹⁰² Legea cu privire la insolvență, nr.632-XV din 14 noiembrie 2001.

activități sunt reglementate printr-un Regulament special, adoptat printr-o hotărâre a Guvernului (nr.129 din februarie 2000), precum și de alte legi¹⁰³.

Legea cu privire la partidele politice indică documentele necesare pentru înregistrare, cerute din partea „grupului de inițiativă”, care inițiază procedura oficială de înregistrare (art.8, Capitolul III). Documentele sunt examinate pe parcursul a 30 de zile de la data depunerii acestora, procesul încheindu-se printr-o decizie pozitivă sau negativă. În decurs de 10 zile de la data de adoptare a acestei decizii a Ministerului Justiției, ea poate fi contestată la Curtea de Apel. Reprezentanții partidului participă la procedura obligatorie a înregistrării organelor sale de conducere, care ulterior sunt înscrise în Registrul partidelor politice.

Noua lege (2007) cu privire la partidele politice exclude samavolnicia tentativelor de dizolvare a unui partid politic, care poate fi realizată doar în baza unei hotărâri a instanței judecătorești competente (art.9). Cu toate acestea, adoptarea legii din 2007 a fost precedată și a continuat practica de rea inspirație de utilizare a legislației într-o manieră abuzivă și neconformă practicilor internaționale, ceea ce a rezultat în acțiuni percepute ca fiind legate de scopul împiedicării unor oponenți politici ai partidului aflat la guvernare (PCRM) de a se lansa în politică în calitate de partide, în conformitate cu voința simpatizanților lor. În temeiul unor asemenea fapte, anumite partide politice au atacat în instanțele de judecată Ministerul Justiției în perioada 2008–2009, acuzându-l de interesul de a amâna în mod repetat sau chiar de a respinge unele cereri de înregistrare sau reînregistrare, pe diverse motive, susținând că aceasta a fost o politică de hărțuire a opoziției din partea partidului de guvernământ¹⁰⁴.

Noile condiții impuse partidelor politice la înregistrare în anul 2008 au dat naștere unor reacții contradictorii din partea actorilor existenți la acel moment. Unele dintre aceste partide au salutat aceste reglementări, în special **privind reglementarea domeniului de finanțare publică a partidelor politice**, dar și pentru utilizarea unor formule mult mai precise cu privire la procedurile complexe de administrare, raportare și înregistrare a partidelor politice. Alte partide au susținut însă că noile reglementări privind funcționarea partidelor **lasă nesoluționate prea multe părți importante cu privire la activitatea internă de partid, afectând drepturile și garanțiile unui membru individual împotriva comportamentului abuziv al conducerii partidului**.

Concomitent cu adoptarea unei noi legi, Ministerul Justiției a chemat partidele să înceapă procedura de reînregistrare, refuzând să înregistreze modificările depuse la

¹⁰³ Principalele atribuții prescrise direcției date a Ministerului Justiției sunt următoarele: (a) Exercițarea unei proceduri necontencioase de înregistrare a partidelor politice, organizațiilor obștești, publicațiilor periodice și agențiilor de presă; (b) Examinarea cadrului legal, studiarea tendințelor și necesităților de dezvoltare a sectorului trei (neguvernamental și necomercial), elaborarea propunerilor privind perfectarea și actualizarea legislației; (c) Exercițarea funcțiilor de control, în limitele stricte de competență, asigurând respectarea prevederilor statutare și legale în activitatea partidelor, altor organizații social-politice, organizațiilor obștești și fundațiilor; (d) Identificarea și analiza cazurilor de aplicare neuniformă a legislației, având competența de înaintare de propuneri și recomandări pentru organele administrației publice locale, ce posedă competența de înregistrare a asociațiilor obștești ori consultarea acestora cu privire la metodologia procesului.

¹⁰⁴ Mișcarea „Acțiunea Europeană” continuă să protesteze împotriva deciziei Ministerului Justiției, 3 octombrie 2008, <http://ae.md/index.php?cstart=66&> (Ultima actualizare din 05.04.2010). A se vedea și: <http://www.e-democracy.md/parties/mae/>

documentele sale de partid, amânând decizia de înregistrare a schimbărilor conducerii de partid, sau a modificărilor operate la documentele statutare, „cauzând prejudicii iremediabile în ajunul cursei electorale”, după cum au susținut aceste partide. Câteva dintre aceste cazuri au condus la procese judiciare, inițiate între MAE (Mișcarea „Acțiunea Europeană”) versus Ministerul Justiției, Mișcarea „Acțiunea Populară” versus Ministerul Justiției, PLDM (Partidul Liberal-Democrat) versus Ministerul Justiției, Partidul Popular Republican și „Ravnopravie” versus Ministerul Justiției¹⁰⁵, ai căror lideri au susținut că prevederile noii legislații cu privire la partidele politice au fost aplicate într-o manieră selectivă și parțială¹⁰⁶.

Cu toate acestea, 12 partide politice s-au reînregistrat în cadrului intervalului de timp oferit¹⁰⁷: Partidul Comuniștilor (Decizia nr.22 din 4 aprilie 2008), Partidul Social-Democrat (Decizia nr.27 din 21 aprilie 2008), Partidul Național-Liberal (Decizia nr.44 din 7 iulie 2008), Partidul Democrat (Decizia nr.49 din 15 iulie 2008), Alianța „Moldova Noastră” (Decizia nr.55 din 28 iulie 2008), Partidul Liberal (Decizia nr.71 din 3 noiembrie 2008), Mișcarea Social-Politică „Ravnopravie” (Decizia nr.72 din 3 noiembrie 2008), Partidul „Uniunea Centristă” (Decizia nr.7 din 18 noiembrie 2008), Partidul Liberal-Democrat (Decizia nr.80 din 21 noiembrie 2008), Partidul Socialist „Patria-Rodina” (Decizia nr.81 din 2 decembrie 2008), Partidul Ecologist „Alianța Verde” (Decizia nr.85 din 16 decembrie 2008), Partidul Democrat-Agrar (Decizia nr.93 din 26 decembrie 2008). În 2008 Ministerul Justiției a șters din Registrul său două partide: Partidul Democrației Sociale (Decizia nr.27 din 21 aprilie 2008) și Partidul Social-Liberal (Decizia nr.49 din 15 iulie 2008). Ambele au fuzionat cu alte partide. Drept rezultat, peste 28 de partide politice erau active în ajunul alegerilor parlamentare din 2009, generând o susținută dorință de a participa la alegeri pentru evitarea riscului de a fi șters din Registrul partidelor politice, ca rezultat al aplicării noii legislații.

Ministerul Justiției menține evidența Registrului partidelor politice, ca instrument legal de gestionare a diversității politice în țară, considerând evidența bazată pe registru o materie de interes public. De fapt, informația cu privire la înregistrarea partidelor sau a dizolvării acestora, sau cu privire la modificarea Registrului, modificarea statutului, trebuie făcută publică prin intermediul *Monitorului Oficial*, precum și pe site-ul oficial al Ministerului (www.justice.gov.md). În ciuda criticilor care i s-au adus în ultimii ani, sistemul judecătoresc din RM a reușit totuși să stabilească un anumit număr de precedente de profil înalt, atunci când a aplicat legile existente în cazuri particulare de înregistrare și de supraveghere a partidelor politice.

De exemplu, introducerea așa-numitului „principiu de reprezentare” condiționat de procedura înregistrării partidelor politice, a devenit în septembrie 1998 un subiect de litigiu la Curtea Constituțională. Curtea a susținut că:

¹⁰⁵ Ministerul Justiției a refuzat să înregistreze alegerea noului Președinte al Uniunii Centriste, susținând că au fost ignorate proceduri de ordin intern, impunând astfel restricții și presiuni asupra acestui partid în preajma alegerilor; a se vedea: Contextul electoral 2009, Adept, Chișinău, 2009, p.16-17.

¹⁰⁶ Contextul electoral 2009, Adept, publicat cu sprijinul Misiunii OSCE în Moldova, Chișinău, 2009, p.18.

¹⁰⁷ Notă informativă a Ministerului Justiției, publicată în Monitorul Oficial (nr.10-11/28 din 23.01.2009).

„principiul de reprezentare nu contravine dreptului constituțional la libera asociere, dar ar putea deveni neconstituțional dacă, prin efectele sale, va conduce la suprimarea dreptului la libera asociere sau la efecte similare celor cauzate de suprimare” (Decizia Curții Constituționale nr.37 din 10.12.1998 cu privire la interpretarea art.41 alin.(1) al Constituției Republicii Moldova).

Această poziție a fost confirmată de Decizia Curții Constituționale nr.3 din 29.01.1999, în care Curtea a reiterat că stabilirea unui criteriu bazat pe numărul de membri într-un partid ține de competența legii organice, adică depinde de puterea discreționară a Parlamentului și nu poate alcătui subiectul de examinare al Curții Constituționale dacă efectele lui nu conduc la suprimarea principiului pluralismului politic.

În același timp, Curtea Constituțională a decis că, începând cu criteriul de reprezentare care e stabilit de Parlament, prevederile cu privire la numărul minim de membri ai unui partid în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sunt conforme normelor constituționale (Decizia nr.11 din 03.06.2003). Cu toate acestea, experții Comisiei de la Veneția au criticat prevederile respective ale proiectului Legii cu privire la partidele politice, subliniind că aceste prevederi nu sunt conforme cu practica și standardele europene în acest domeniu¹⁰⁸.

Un alt subiect important este hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cazul Partidul Popular Creștin-Democrat v. R. Moldova (cererea nr.28793/02) din 14.2.2006. Curtea a constatat încălcarea Articolului 11 al CEDO, susținând în particular că interzicerea temporară a activităților PPCD nu a fost necesară într-o societate democratică și că interzicerea ar fi putut avea un „efect de răcire” asupra libertății Partidului de a-și exercita libertatea exprimării și de a-și urmări scopurile sale politice, cu atât mai mult cu cât aceasta a fost impusă în ajunul alegerilor locale.

Deși unele puncte critice au fost luate în considerație prin adoptarea legii (excluderea probării unui sprijin din partea a cel puțin 5.000 de membri de partid la momentul înregistrării, dar nu mai puțin de 150 de membri domiciliați în cel puțin 50% din cele 32 de unități administrativ-teritoriale existente în RM), condițiile stabilite de noua legislație la înregistrarea unui partid politic au rămas destul de înalte. În particular, experții europeni consideră că restricțiile afectează în mod direct anumite grupuri politice, care ar fi fost potențial interesate să activeze ori să fie reprezentate într-o regiune oarecare a țării, și care sunt astfel limitate în acțiunile lor, afectând direct prevederile art.9(1)-d din Convenția europeană a drepturilor omului, concomitent cu provocarea unor dificultăți suplimentare pentru cetățeni, care doresc să-și exercite drepturile, protejate de prevederile art.11 al CEDO. Odată ce acestea erau potențial restrictive înainte de adoptarea legii din 2007, același lucru poate fi spus astăzi, după trei ani de la adoptarea legii, creând o povară disproporționată și inutilă pentru o societate democratică.

¹⁰⁸ Vezi: Comentarii la proiectul Legii cu privire la partidele politice în R. Moldova de dl Hans-Heinrich Vogel, aprobate de Comisia de la Veneția la cea de-a 71-a sesiune; Veneția, 1-2 iunie 2007), <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL%282007%29013-e.asp>

2.10. Dizolvarea/ Reînregistrarea partidelor

În conformitate cu legislația existentă în Republica Moldova, partidele pot fi reorganizate în mai multe feluri: prin **absorbție, divizare/ separație și transformare** (art.20, Capitolul V), care trebuie să fie hotărâte de către autoritățile oficiale ale respectivelor partide, în conformitate cu legea. Dacă un partid produce prejudicii serioase pluralismului politic, precum și principiilor democratice fundamentale, activitățile acestuia pot fi limitate sau suspendate. Procedurile oficiale de informare despre cazuri de presupuse iregularități sunt destul de clare și simple, dar nu pot fi operate fără o decizie a Curții de Apel (Chișinău), la cererea Ministerului Justiției. Aceasta se va întâmpla numai dacă Ministerul Justiției va notifica în scris un anume Partid Politic pentru ca acesta să sisteze sau să oprească unele din acțiunile sale sau activități în derulare ce sunt percepute de Ministerul Justiției ca fiind în contradicție cu legea, iar mai apoi să-și aducă activitățile în conformitate cu cererea în scris a Ministerului Justiției, informând într-o perioadă de o lună despre rezultatele realizate (art.21-2).

Art.20 al Legii cu privire la partidele politice stabilește circumstanțele în care are loc reorganizarea activităților acestor partide. Dacă însă partidul respectiv nu se va conforma pe deplin solicitărilor exprese ale Ministerului, el poate face obiectul unei cereri la Curtea de Apel, care poate interveni în termen de 5 zile de la expirarea perioadei de 30 de zile, acordată partidului politic, suspectat de comiterea unor acțiuni contrare normelor legale de către Ministerul Justiției. În cazul în care Curtea de Apel va considera că **anumite activități ale unui partid politic au adus atingere pluralismului politic, acestui partid i se va aplica o sancțiune de limitare temporară a unor activități de bază într-o perioadă de 6 luni**. Partidele pot contesta această decizie într-o instanță superioară, atacând decizia la Curtea Supremă de Justiție, care va confirma ori refuza recursul prezentat de către partidul respectiv, lăsând în vigoare decizia anterioară a Curții de Apel. Se cuvine de menționat în acest context că Legea cu privire la partidele politice nu corespunde pe deplin **recomandărilor în domeniul interzicerii și dizolvării partidelor politice și măsurilor analoage precizate în rapoartele Comisiei de la Veneția**, la care s-au făcut referințe și cu prilejul unor opinii exprimate de experții Consiliului Europei pe baza proiectului de lege pregătit de Parlamentul Republicii Moldova în perioada 2003–2004.

În particular, aceste recomandări se referă la chestiunea „proportionalității” sancțiunilor aplicate de către autoritățile competente în raport cu anumite partide politice, suspectate de comiterea unor nereguli. După cum constată Comisia de la Veneția în opinia sa din 14–15 martie 2003 asupra modificărilor propuse la proiectul de lege privind partidele și alte organizații social-politice, „orice limitare a exercitării unor drepturi umane fundamentale exprimate prin activitatea unor partide politice trebuie să fie conformă cu prevederile relevante ale Convenției europene privind protejarea drepturilor omului și ale altor tratate internaționale, în perioada unor calamități, dar și în perioade de timp normale”. Comisia afirmă că limitarea drastică sau chiar dizolvarea unui partid politic poate fi justificată doar în cazul unor partide care promovează folosirea violenței și folosesc violența ca mijloc politic de răsturnare a ordinii constituționale, având drept efect lezarea gravă a drepturilor și libertăților

garantate de Constituția țării. Doar faptul constat că un anumit partid promovează modificarea Constituției nu poate servi drept motiv întemeiat pentru interzicerea ori lichidarea acestuia. În general, interzicerea sau dizolvarea unor partide politice trebuie să fie aplicată cu foarte multă prudență și ca un caz de maximă gravitate.

Înainte de a cere unei instanțe judecătorești acțiunea de a interzice ori a dizolva un partid, autoritățile guvernamentale ar trebui să evalueze, pe baza situației specifice a țării, dacă partidul respectiv chiar prezintă un pericol real pentru ordinea liberă și democratică a statului sau dacă acțiunile contestate în instanță afectează într-adevăr în mod direct drepturile cetățenilor și dacă alte măsuri mai puțin radicale nu ar putea preveni ori remedia dauna pricinuită. Tot astfel, măsurile legale îndreptate spre interzicerea ori dizolvarea legală a partidelor politice trebuie să reprezinte o consecință a unei deliberări judiciare ori a unui verdict judecătoresc de neconstituționalitate, și ar trebui să fie aplicat unor cazuri de o gravitate excepțională, conducându-se de principiul proporționalității.

Orice acțiune de asemenea natură trebuie să se întemeieze pe suficiente probe și dovezi că anume partidul, și nu doar anumiți membri ai acestuia, urmărește obiective politice întemeiate pe folosirea sau pregătirea de a folosi mijloace neconstituționale. În sfârșit, este semnificativ și faptul că opinia Comisiei transmite un mesaj foarte clar că **suspendarea ori inercizarea unui partid politic trebuie să fie rezervată Curții Constituționale sau altei instanțe superioare judecătorești în cadrul unei proceduri care ar oferi garanțiile necesare unui proces judiciar veritabil, descris prin obiectivitate, transparență și profesionalism**¹⁰⁹.

Este evident că aplicarea acestor recomandări face mult mai dificilă suspendarea ori interzicerea unui partid politic, asigurând un rol mai important puterii judecătorești și restricționând acțiunile executivului. În același context apare neclară și prevederea legislației curente cu privire la posibila dizolvare a partidelor politice **care nu au participat la alegeri în două campanii consecutive** (art.22-2c). Legislația prevede că dacă partidele politice nu au participat cu liste proprii de candidați la două campanii consecutive de alegeri parlamentare ori dacă au acumulat mai puține voturi decât cele necesare la momentul reînregistrării partidului de către Ministerul Justiției, acestea pot fi suspendate, ceea ce ar crea un spațiu larg pentru acțiuni nedemocratice și disproporționate față de scopul general de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale.

În anii 2008 și 2009, această prevedere a constituit unui din cele mai sensibile subiecte din domeniul reglementării activității partidelor. Partidele mici, în special cele extraparlamentare, au numit această prevedere ca fiind „**discriminatorie**” și s-au adresat câtorva instanțe pentru a dovedi caracterul ei neconstituțional. Din partea sa, Ministerul Justiției recunoaște că art.22 contrazice prevederile constituționale ale

¹⁰⁹ Opinie asupra amendamentelor propuse prin Legea cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice a Republicii Moldova. Adoptată de Comisia de la Veneția la Sesiunea Plenară din 14–15 martie 2003, Veneția, pe baza comentariilor lui James HAMILTON (Substitute member, Ireland) <http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD%282003%29008-e.asp>

art.41 cu privire la libertatea partidelor și altor organizații social-politice, cele ale art.1 din Legea cu privire la partidele politice, care definește partidele ca asociații benevole ale cetățenilor, bazate pe principiul liberei participări, precum și cele ale art.17 (alin.2), lit.b din Lege, care stipulează dreptul partidelor politice de a participa în mod liber la alegeri organizate în conformitate cu legea¹¹⁰. Prevederea dată afișează foarte clar o limitare serioasă a libertății de asociere și a întrunirilor, protejată de art.11 al Convenției europene a drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce este un eșec inadmisibil într-o societate democratică.

Luând în calcul sensibilitatea articolului menționat mai sus, Ministerul Justiției a înaintat un proiect de lege la începutul lui februarie 2010 pentru modificarea art.22 și eliminarea acestei prohibiții asupra partidelor mici, pornind de la faptul că toate partidele politice, indiferent de caracterul lor, parlamentar sau neparlamentar, trebuie să aibă șanse egale de participare la viața politică, să comunice cu structurile sale și să participe la campanii electorale. Conform celor relatate mai sus, restricțiile legale ce impun dizolvarea partidelor pentru neparticiparea la două campanii electorale consecutive par a fi nedemocratice și disproporționate în raport cu scopul actelor normative de a proteja și a sprijini drepturile și libertățile fundamentale.

La 6 februarie 2010 liderul Partidului Comuniștilor (PCR), V. Voronin, a acuzat Ministerul Justiției că ar favoriza micile partide extraparlamentare, sugerând că Alianța pentru Integrare Europeană aflată la guvernare „stă în spatele recentelor probleme ale Partidului Comuniștilor”, și a enunțat acuzația că revizuirea legii este un compromis cu substrat politic. S-a dovedit că aceste presupuneri sunt complet false, odată ce propunerile din proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la partidele politice au fost elaborate deja la 16 noiembrie 2009 și discutate de către Cabinetul de Miniștri cu mult timp înainte de oricare caz de părăsire a rândurilor PCR, iar ulterior aceasta a fost adoptată printr-o decizie de Guvern la 3 februarie 2010.

Art.3-4 al legii **interzice orice ingerință a statului în activitățile partidelor politice**, cu excepția cazurilor stipulate de legislația în vigoare. În practică, partidele politice adesea pot să se confrunte cu diverse tipuri de presiuni din partea administrației guvernamentale centrale. Astfel, în ajunul alegerilor generale din 2009 din Republica Moldova, observatorii internaționali (OSCE-ODIHR) au remarcat că împotriva liderilor de opoziție au fost inițiate mai multe dosare penale pe motive ce au născut dubii legitime. De pildă, S. Urechean, Președintele AMN, a fost acuzat că ar fi autorul unei conspirații în scopul asasinării Vicepreședintelui Parlamentului, I. Roșca, pornindu-se un dosar penal din partea Procuraturii Generale, deși motivele care au fost invocate pentru inițierea acestui caz au trezit doar ilaritate și neîncredere chiar și printre anchetatori.

Mai multe cazuri înregistrate de echipa de observatori în campania din 2009 au reflectat diverse tipuri de intimidări sau presiuni asupra candidaților și partidelor din

¹¹⁰ Comunicatul de presă al Ministerului Justiției cu privire la acuzațiile vizând propunerile proiectului legii pentru modificarea Legii partidelor politice din 08.02.2010, <http://www.justice.gov.md/ro/news-ministr/10034/> (actualizat la 03.04.2010).

partea administrației de stat, i.e. utilizarea „resurselor administrative”¹¹¹. Coaliția 2009 a remarcat în raportul său că „forțele de securitate au fost implicate în procesul politic din R. Moldova”. Astfel, Procuratura Generală, Ministerul Justiției, Ministerul de Interne, Centrul pentru Combaterea Crimei Organizate și Corupției (CCCOC) și Serviciul de Informații și Securitate (SIS) au hărțuit în mod constant partidele de opoziție și pe membrii acestora. Ei au inițiat sau au reanimat dosare penale la comanda partidului de guvernământ în scopul eliminării unora din potențialii conducători ai partidelor de opoziție, astfel încălcând în mod brutal drepturile fundamentale umane și libertățile de exprimare¹¹².

Deși ingerința în activitățile partidelor politice este limitată de lege, legislația Republicii Moldova impune anumite limitări asupra activității de partid, dacă anumite activități desfășurate de către anumite partide politice ar putea periclita principiile constituționale referitoare la „suveranitatea, independența, unitatea și indivizibilitatea statului” (art.1 din Constituție). Odată ce Constituția stipulează inalienabilitatea teritoriului de stat, legislația materializează această prevedere printr-o serie de restricții specifice, impuse conținutului programelor politice ale partidelor înregistrate, care nu pot defini drept scopuri exprese – schimbarea frontierelor de stat în beneficiul altor state sau promovarea unor scopuri separatiste, cum ar fi cele susținute de către regimul separatist din regiunea transnistriană. Aceasta nu poate fi percepută ca o restricție larg recunoscută, dar uneori este confruntată de către actorii politici.

¹¹¹ Raportul intermediar nr.1, OSCE-ODIHR, Raportul de monitorizare electorală în R. Moldova, 24 februarie–6 martie 2009, www.osce.org

¹¹² Câteva partide politice au declarat în mod public că Procuratura Generală a inițiat dosare penale (AMN, PLDM, PPR), vezi: Info-prim neo, 14.01.2009; liderii PPR (Partidul Popular Republican) au acuzat Ministerul Justiției de amânarea deliberată a înregistrării pentru a înlătura partidul din activități electorale și a-i consuma timpul și eforturile în judecări; liderul Partidului Democrat a acuzat Ministerul de Interne de fabricarea unor dosare politice împotriva partidelor de opoziție. Vezi: Omega, 14.01.2009, Basa-press, 15.01.2009, liderul PLDM a acuzat partidul de guvernământ de fabricarea unor dosare politice împotriva opoziției, Basa press, 16.01.2009. Raportul LADOM (23 decembrie 2008–27 ianuarie 2009) – www.alegeriliber.md

III. Regulamentul de funcționare al legislativului și partidele

3.1. Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova

Parlamentul Republicii Moldova își organizează activitățile, definindu-și structura internă și procedurile de adoptare a legilor, în temeiul unui Regulament permanent de funcționare (art.64-1, art.74-3, Constituția RM). Actualul Regulament al Parlamentului (nr.797-XIII din 02.04.1996) a fost adoptat cu statut de lege organică în anul 1996, dar a suferit și numeroase ajustări și amendamente pe parcursul ultimilor 14 ani. Având o importanță deosebită în organizarea procedurilor interne de pregătire și adoptare a legilor, Regulamentul are și funcția de a reglementa organizarea fracțiunilor parlamentare – elementul esențial în procesul de planificare a priorităților legislative –, traducându-le sub forma unui mecanism de validare a voturilor parlamentare, constituire sau dizolvare a fracțiunilor parlamentare, delegarea unor reprezentanți ai fracțiunilor parlamentare în cadrul unor diverse comisii sau grupuri de lucru, instituții și delegații externe, asigurând interacțiunea dintre diverse grupuri politice și formarea agendei legislative.

Chiar cât privește prima sesiune de lucru prilejuită de validarea mandatelor noii componente a Parlamentului de către Curtea Constituțională (art.62 din Constituție), Regulamentul descrie detaliat modul în care sunt formate organele de conducere ale legislativului (7-15), stabilind ordinea internă și responsabilitatea exactă a autorităților alese în Parlament: formarea fracțiunilor parlamentare (art.4), alegerea Biroului Permanent (art.7) și a Președintelui Parlamentului cu votul majorității deputaților (art.8).

Fracțiunile parlamentare sunt create în decursul primelor 10 zile de la constituirea legală a Parlamentului și activează în baza Regulamentului Parlamentului. Respectiv, toți deputații pot constitui fracțiuni parlamentare dacă cel puțin 5 deputați sunt de acord cu această inițiativă.

Art.4 explică detaliat modul cum trebuie să fie constituite fracțiunile parlamentare (art.4), care se formează din cel puțin 5 deputați aleși în bază de liste ale concurenților electorali, precum și fracțiuni parlamentare cu aceeași componență numerică din deputați independenți. Pot constitui o fracțiune aparte și deputații independenți, care nu se regăsesc pe listele unor fracțiuni parlamentare (art.4-2), dar toate fracțiunile se constituie în termen de 10 zile de la constituirea legală a Parlamentului. Regulamentul stabilește în art.4-4 interdicția de a forma noi fracțiuni parlamentare după această perioadă, cu scopul de a menține echilibrul procesului legislativ și configurația politică, acceptată prin votul scrutinului direct parlamentar. Regulamentul menține interdicția de a părăsi fracțiunea și pentru deputați, care nu pot fi membri a mai mult de o

fracțiune, iar în cazul în care se decid a părăsi o fracțiune ori părăsesc fracțiunea din care au făcut anterior parte, nu se vor putea alătura unei alte fracțiuni parlamentare pentru o perioadă de cel puțin 6 luni (art.4-8).

Regulamentul Parlamentului impune o anumită disciplină rigidă prin procedura de constituire și menținere a fracțiunilor, acordând avantaje importante acestora, spre deosebire de deputații individuali, lipsiți, de exemplu, de dreptul de a propune proiecte legislative. Art.5(4) stabilește procedura de încetare a existenței unei fracțiuni parlamentare atunci când numărul membrilor săi se reduce sub numărul de 5, sau dacă fracțiunea notifică conducerea Parlamentului în acest sens. Fiecare dintre fracțiuni își alege organele de conducere sau liderul, care prezintă ulterior Parlamentului componența numerică și nominală a fracțiunilor pe care le reprezintă, iar din acest moment fracțiunile parlamentare sunt recunoscute ca fiind legal constituite. Fracțiunea cu cel mai mare număr de deputați sau coaliția de fracțiuni, care cuprind mai mult de jumătate din deputații aleși (art.4-12), este considerată a fi majoritatea parlamentară. Fiecare fracțiune parlamentară se bucură de condiții egale, punându-li-se la dispoziție condiții adecvate pentru organizarea muncii în cadrul numărului întrunit de deputați, obține din oficiu un buget suplimentar, tehnică birotică, rechizite de birou și alte servicii de secretariat, fiind asistată de un personal calificat, care are drept competență expertizarea unor proiecte de lege (art.4-3 și 4-4).

Astfel, fracțiunile au dreptul de a face propuneri¹¹³ în vederea: (a) numirii, alegerii reprezentanților lor în Biroul Permanent, în comisiile permanente și în delegațiile parlamentare permanente, ținându-se seama de reprezentarea lor proporțională în Parlament, dar și revocării lor; (b) stabilirii ordinii de zi a ședințelor Parlamentului și ale Biroului Permanent, (c) formării comisiilor speciale, de anchetă și altor comisii legislative, (d) elaborării proiectelor de hotărâri ale Parlamentului privind programul de activitate al Guvernului, proiectelor actelor exclusiv politice ale Parlamentului, (e) formării grupurilor de lucru și de experți pe diverse domenii de activitate; f) inițierii audierilor parlamentare etc. În cazul în care reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament se schimbă, fracțiunile parlamentare, după cel puțin un an de la constatarea acestui fapt, pot cere modificarea corespunzătoare a componenței Biroului Permanent, a comisiilor permanente, precum și a delegațiilor parlamentare permanente.

Fracțiunile politice își delegă membrii lor în cadrul comisiilor permanente, care reprezintă organele de lucru ale Parlamentului (art.16/14) și care sunt reglementate prin Regulamentul Parlamentului. Numărul comisiilor, denumirea, componența numerică și nominală ale fiecărei comisii se vor hotărî de către Parlament, la propunerea Biroului Permanent. Totuși, președinții, vicepreședinții, secretarii acestor comisii permanente pot fi aleși (art.17/15), după cum pot fi și realeși, cu votul majorității deputaților aleși, iar componența nominală a comisiilor permanente se stabilește ținându-se cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament. Astfel, vicepreședinții și secretarii comisiilor permanente pot fi revocați înainte de termen, la propunerea fracțiunii parlamentare care i-a desemnat sau a unui grup de cel puțin 10 deputați, cu

¹¹³ Articolul 6(5). Organizarea fracțiunilor parlamentare și atribuțiile lor.

votul majorității deputaților aleși (art.17-4). Dacă fracțiunile parlamentare nu ajung la un acord asupra componenței uneia sau mai multor comisii, Biroul Permanent propune, iar Parlamentul hotărăște, cu votul majorității deputaților prezenți, asupra candidaturilor propuse de fracțiunile parlamentare, respectându-se principiul reprezentării proporționale și opțiunea personală a deputatului.

Potrivit Regulamentului, comisiile permanente sunt învestite cu sarcina de a examina proiecte de acte legislative și propuneri legislative în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, inițiind anchete parlamentare, stabilind debateri asupra unor probleme de actualitate. Comisiile permanente emit, de asemenea, avize consultative în vederea asigurării aplicării uniforme a legislației¹¹⁴. În caz de necesitate, comisiile permanente pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, cu care se consultă în activitatea lor; pot constitui subcomisii, informând în acest scop Biroul Permanent al Parlamentului, inclusiv pentru exercitarea controlului parlamentar (art.28).

Deși a suferit numeroase schimbări de la adoptarea sa, Regulamentul a asigurat o funcționare stabilă și calitativă a procesului legislativ pe durata aflării sale în vigoare. De regulă însă, Regulamentul este considerat a fi favorabil fracțiunilor mari, în componența cărora intră numeroși deputați, dar trezește critici din partea deputaților independenți, care dintr-un motiv sau altul au decis să părăsească formațiunea politică pe listele căreia au participat la alegeri. Acei deputați care nu sunt de acord să adere la vreuna din fracțiunile parlamentare create și nu posedă destule mandate pentru constituirea unei fracțiuni a lor pot forma o fracțiune parlamentară mixtă de neafiliați, similară cu „Gruppe misto”. Regulamentul actual interzice crearea de noi fracțiuni parlamentare, altele decât cele formate în primele 10 zile de la constituirea legală a Parlamentului.

La rândul lor, fracțiunile parlamentare își au propriile organe de conducere și reprezentanții oficiali (art.4-5, Capitolul I). Fiecare deputat poate adera la una din fracțiunile parlamentare și, similar, el poate părăsi fracțiunea sau poate fi exclus din ea. Același art.6 al Regulamentului Parlamentului stipulează dreptul deputaților care au părăsit o fracțiune să adere la alta după o perioadă de 6 luni de la actul de excludere sau de retragere individuală, dar prevederile lui nu permit crearea de fracțiuni noi pe parcursul sesiunii legislative. Această rigiditate la formarea unor noi fracțiuni a fost criticată recent de către grupul de deputați care s-a desprins din PCRM și care a solicitat modificarea Regulamentului Parlamentului¹¹⁵, în vederea ajustării lui la condițiile de recunoaștere a unor fracțiuni parlamentare create de deputații declarați independenți. Ca urmare a schimbărilor intervenite, liderii de fracțiuni sunt obligați să notifice organele de conducere ale Parlamentului asupra listei numerice și nominale a deputaților membri ai grupurilor lor politice.

¹¹⁴ Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova (nr.797-XIII din 02.04.1996), art.27. Atribuțiile comisiilor permanente.

¹¹⁵ Novosti – Moldova. Grupul de deputați independenți a prezentat un ultimatum conducerii Parlamentului, 01.04.2010. <http://www.newsmoldova.md/politics/20100401/844348.html>

3.2. Grupurile parlamentare și activitatea legislativă

Majoritatea parlamentară este considerată fracțiunea sau coaliția de fracțiuni, anunțată printr-o declarație, care cuprinde mai mult de jumătate din deputații aleși, iar opoziția constă din acele fracțiuni parlamentare care nu s-au afiliat coaliției de guvernământ (art.4-13). Regulamentul actual¹¹⁶ al Parlamentului indică necesitatea existenței a cel puțin 5 deputați pentru crearea unei fracțiuni, care este înregistrată în decursul a 10 zile de la data confirmării mandatelor de către CEC și recunoașterea legalității de către Curtea Constituțională a noului Parlament al Republicii Moldova.

Candidații la principalele funcții de conducere ale Parlamentului sunt propuși din partea fracțiunilor politice și, în conformitate cu tipul de vot (secret sau deschis), candidații sunt aprobați în funcțiile respective. Sunt încurajate negocierile între fracțiunile politice, care își pot asocia voturile pentru a-și sprijini candidații ce reprezintă mai mult de o fracțiune. Președinții de Parlament sunt votați cu votul unei majorități simple a deputaților, dar pot fi destituiți cu 2/3 din voturi. Astfel procedura de rechemare este mai complicată sau practic imposibilă în perioada aceleiași legislaturi. La propunerea fracțiunilor politice, sunt recomandați președinții comisiilor permanente, urmând practic aceeași procedură ca și în cazul Președintelui Parlamentului.

De asemenea fracțiunile pot propune propriile proiecte de legi și hotărâri; pot participa la crearea unor comisii de anchetă sau speciale; pot propune proiecte de hotărâri cu privire la activitățile desfășurate de Guvern; pot solicita audieri legislative. Dacă structura numerică a fracțiunilor este schimbată, atunci, în cel mult 1 an de la notificarea formală despre acest fapt, fracțiunile parlamentare pot solicita ajustarea Biroului Permanent, a comisiilor permanente, precum și a delegațiilor permanente. Fracțiunile primesc birouri pentru membrii lor, echipament, birotică și alte materiale de sprijin din partea Parlamentului, i.e. o secretară și personal subsidiar în conformitate cu mărimea fracțiunii și resurselor financiare alocate de Parlament.

Fracțiunile politice își desemnează deputații în comisiile permanente ale Parlamentului, de obicei, imediat după recunoașterea legală a noilor mandate legislative de către Curtea Constituțională. Parlamentul are 9 comisii permanente, fiecare operând în componența a 10 sau 11 membri, ale căror competențe acoperă un spectru larg de activități în domeniile lor. În particular, membrii consiliilor parlamentare se ocupă de examinarea unor probleme legislative, cu verificarea aplicării unor legi, iar în unele cazuri – cu elaborarea legislației, având competența de a solicita explicații din partea Guvernului, caz în care sunt sprijiniți de secretariatul Parlamentului și de consultanți externi din sectoarele publice și private.

Fracțiunile parlamentare își încetează existența atunci când numărul membrilor respectiv ajunge să fie mai mic de 5 deputați sau când fracțiunea își declară dizolvarea, anunțând aceasta printr-o hotărâre. Procesul fragmentării de partid a provocat

¹¹⁶ Legea cu privire la Regulamentul Parlamentului nr.797-XIII din 02.04.1996, publicată în Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.1996.

dezbateri considerabile în Parlamentul Republicii Moldova la începutul anului 2010. În primul rând, 8 deputați și-au părăsit fracțiunile în mai puțin de jumătate de an de la ultimele alegeri (2009), solicitând recunoașterea lor ca fracțiuni separate, dar și modificarea Regulamentului Parlamentului¹¹⁷. Ei au promis să boicoteze ședințele legislative dacă solicitările lor nu vor fi luate în considerație. Din punctul lor de vedere, Regulamentul curent al Parlamentului Republicii Moldova contrazice principiului inclus în Constituție – art.68 (2) –, care stipulează că „orice mandat imperativ este nul”, ceea ce permite deputaților să fie în serviciul poporului și nu al partidelor, pe listele cărora ei au fost aleși. În conformitate cu acest argument, interesele de partid nu pot prevala asupra mandatului exercitat de către parlamentari, care nu poate fi echivalat cu un „mandat administrat de partid”, după cum este în Ucraina, ca urmare a deciziei din 2004 de constrângere a traseismului politic.

Regulamentul protejează în mod clar interesele partidelor politice, care pot întări disciplina de partid prin aplicarea uneori a unor sancțiuni sau obligații „nedemocratice” membrilor săi de partid. Odată ce nu există niciun precedent când un candidat ar reuși în mod individual să-și obțină mandatul în cadrul alegerilor generale, deputații independenți, de regulă, reprezintă cazuri „individuale” de luptă sau conflicte în cadrul partidelor politice, încheiate prin decizii formale de excludere a unor deputați din partid. Deputații individuali au aceleași drepturi și obligații ca și reprezentanții deplin ai poporului, dar nu se pot bucura de beneficii organizaționale, de care se bucură doar fracțiunile de partid în cadrul Parlamentului, precum: participarea la formarea și conducerea comisiilor permanente, a biroului permanent, consultare în cazuri specifice de legislație și în cazuri simple, cum ar fi folosirea autoturismelor, birourilor și alte avantaje colaterale, oferite fracțiunilor de partid de către aparatul parlamentar. Fracțiunile parlamentare constituie posedă dreptul de a participa la desemnarea reprezentanților lor în Biroul Permanent al Parlamentului, în comisiile permanente, precum și în delegațiile permanente, pe baza reprezentării lor proporționale în Parlament (art.6-5). Deși Regulamentul Parlamentului este din când în când contestat, în mod general, deputații susțin că acesta asigură un proces legislativ stabil, prin contribuția activității fracțiunilor, comisiilor permanente, grupurilor de lucru și organelor de conducere ale Parlamentului.

În 2009, PCRM a contestat alegerea Președintelui Parlamentului, M. Ghimpu, susținând că „aceasta prejudiciază prevederile Regulamentului, care a stabilit 10 zile pentru crearea fracțiunilor parlamentare”¹¹⁸. Dată fiind situația tensionată dintre susținătorii fostului partid de guvernământ și deputații noii coaliții de guvernare, Curtea Constituțională a acceptat sesizarea primită din partea deputaților într-o procedură urgentă, asumându-și riscul de a delibera într-o dezbateri politică deosebit de contestată de către actorii politici. Pe 8 septembrie 2010, Curtea Constituțională a examinat acest caz într-o ședință deschisă, în care trei judecători au votat pentru, iar trei judecători au votat împotriva

¹¹⁷ Șase deputați au părăsit PCRM în decembrie 2009 – martie 2010, care a obținut 48 de mandate în urma ultimelor alegeri generale desfășurate la 29 iulie 2009. Alți doi deputați au părăsit Alianța „Moldova Noastră” și au ridicat cu precauție problema privind posibilitatea creării de noi grupuri politice.

¹¹⁸ Infotag, 28 august 2009.

legalității alegerii Președintelui Parlamentului RM în prima zi de sesiune, chiar imediat după validarea mandatelor de deputați. În acest fel, în condițiile de paritate a voturilor, actul alegerii consumate în Parlamentul RM a rămas perfect valabil și legitim, proiectând însă rivalitatea grupurilor politice spre alte subiecte litigioase.

3.3. Regim parlamentar versus regim semiprezidențial

La mijlocul anului 2000, Parlamentul Republicii Moldova s-a pronunțat în favoarea unei reformări constituționale, optând pentru trecerea la un model de regim parlamentar. Amendamentele votate la 25 iulie 2000 s-au limitat, în general, la modificarea mecanismului de alegere a Președintelui Republicii Moldova, dar lăsându-i în mod dezechilibrat aceleași atribuții de care se bucura pe când era ales direct de popor. Se cuvine de menționat că aceste modificări au intervenit pe fundalul unor tensiuni pronunțate între Președintele în exercițiu de atunci, P. Lucinschi, și conducerea Parlamentului RM, D. Diacov. Schimbarea a fost precedată de tentativa eșuată a fostului Președinte de a obține modificarea regimului printr-un referendum național, chiar și având caracter consultativ, urmat de constituirea unei Comisii de modificare a Constituției și de inițiativa Președintelui de a solicita extinderea competențelor prezidențiale prin introducerea unui sistem pur prezidențial¹¹⁹.

Acest proiect politic s-a bucurat de un sprijin relativ bun al populației, dar nu a reușit decât să ostilizeze în cel mai înalt grad marea majoritate a partidelor parlamentare și neparlamentare, care au tradus aceste intenții ca fiind un simplu moft prezidențial și nu o realitate stringentă și obiectivă. Pe valul acestor contradicții neogoite, Parlamentul RM a decis să conteste legitimitatea inițiativei prezidențiale, înlocuind astfel mecanismul constituțional de alegere a acestuia și numind aceasta o „schimbare a formei semi-prezidențiale cu cea parlamentară”. Ca urmare a modificărilor operate de legislatorii moldoveni, puterea executivă (Guvernul RM) a obținut aparent mai multe competențe directe, dar a fost plasată sub controlul exclusiv al Parlamentului, în timp ce alegerile prezidențiale au rămas o problemă exclusivă a negocierilor din cadrul Parlamentului, pentru care este necesară o majoritate de 3/5 din deputați (61 de deputați din cei 101 existenți). Parlamentul deține dreptul de a exprima vot de neîncredere Prim-Ministrului (art.106-1) și Cabinetului său, dar el de asemenea poate delega Cabinetului autoritatea de legiferare prin ordonanțe (art.106-2), ceea ce corespunde definiției lui Sartori a sistemului semiprezidențial¹²⁰.

Parlamentul Republicii Moldova a întărit instrumentele de control parlamentar prin intermediul votului de încredere sau de neîncredere acordat Prim-Ministrului, desemnat

¹¹⁹ La 23 mai 1999 Președintele Lucinschi a solicitat desfășurarea unui referendum cu următoare întrebare: „Sprijiniți modificarea constituției în vederea introducerii unei forme prezidențiale de guvernare în Republica Moldova, în care Președintele Republicii să fie responsabil pentru formarea și conducerea guvernului, precum și pentru rezultatele guvernării țării?”. Rezultatele referendumului au fost invalidate, odată ce numai 58% de cetățeni cu drept de vot au participat la referendum din necesarii 60%, deși aproape 60% din cei care au votat au sprijinit președintele răspunzând afirmativ.

¹²⁰ Sartori, G. *Ingineria constituțională comparativă. Examinarea structurilor, stimulentele și rezultatelor*. Houndmills: Macmillan Press, 1994.

să conducă Cabinetul de Miniștri, să modifice Constituția, dar a rămas dependent în realitate de capacitatea Executivului de a elabora proiecte de lege și a emite ordonanțe de urgență¹²¹. Rămâne să ne întrebăm de ce Parlamentul a ezitat să modifice totuși principalele atribuții ale șefului statului, plasat după amendarea Constituției din 2000 în angrenajul electiv al Legislativului, dar menținându-și, totodată, puterea de a dizolva Parlamentul, în condițiile art.78, fiind în continuare responsabil de procedura desemnării candidatului la funcția de Prim-Ministru (sprijinit de votul de încredere al deputaților), precum și de revocarea sau renominizarea unor membri ai Guvernului, la propunerea Prim-Ministrului¹²², dar în absența unor mecanisme parlamentare de codecizie. Șeful statului și-a păstrat și competența de dizolvare a Legislativului în cazul unui impas legislativ la formarea noului Cabinet de Miniștri sau în cazul imposibilității de a adopta legi noi pe parcursul a trei luni consecutive¹²³.

Chiar dacă rolul Prim-Ministrului este reflectat mai generos în Legea cu privire la Guvern, Constituția consacră o structură cu dublă autoritate a Executivului, când Prim-Ministrul este o autoritate slabă, iar Președintele este una puternică. Art.77 din Constituție prevede că „Președintele reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”. Președintele RM rămâne un actor deosebit de puternic și prin faptul că se bucură de susținerea candidatului pe care tot el l-a desemnat pentru funcția de Prim-Ministru al Guvernului, ceea ce descrie în linii generale elementele și formula de funcționare a unui model semiprezidențial veritabil, cu excepția faptului că Președintele nu este ales în mod direct. Președintele poate dizolva legislativul (art.85), exercitând autoritatea de promulgare a legilor adoptate de Parlament. El, de asemenea, deține importante atribuții de conducere a politicii externe a Republicii Moldova (art.86)¹²⁴, având largi atribuții în domeniul apărării naționale (art.87)¹²⁵ și alte competențe (art.88), precum: chestiuni ce țin de azilul politic și cetățenie, numirea în funcții publice, rangurile militare și diplomatice, dar și faptul că poate suspenda actele Guvernului până la decizia finală a Curții Constituționale.

O astfel de prevedere incertă poate conduce la perturbarea activității Primului-Ministru, iar pe de altă parte, aceasta conduce la controlarea activității Guvernului din partea Președintelui. Guvernul Republicii Moldova constă din Cabinetul de Miniștri, Prim-Ministru și viceprim-miniștri¹²⁶. Acțiunile Prim-Ministrului, care este șeful Cabinetului, sunt suficient limitate (art.96) prin faptul că „rolul Guvernului constă

¹²¹ Ibid., art.66, titlul 3.

¹²² Constituția Republicii Moldova (1994), art.82, titlul 3. www.docs.md (accesat ultima dată la 14 ianuarie 2006).

¹²³ Ibid., art.85, titlul 3.

¹²⁴ Art.86: în domeniul politicii externe, Președintele poartă tratative, încheie tratate internaționale în numele Republicii Moldova și le prezintă spre ratificare Parlamentului; primește scrisorile de acreditare și acreditează reprezentanți diplomatici, aprobă înființarea de noi ambasade și alte misiuni diplomatice.

¹²⁵ Art.87: în domeniul apărării, Președintele este Comandantul Suprem al forțelor armate; el poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală a armatei; în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele ia măsuri necesare pentru respingerea agresiunii, declară stare de război și le aduce la cunoștința Parlamentului; Președintele poate lua alte măsuri necesare pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii.

¹²⁶ Ibid., art.97, titlul 3.

în exercitarea implementării politicilor interne și externe ale statului și să asigure coordonarea generală a administrației publice”. Conform aceluiași articol, Constituția prevede că, „în exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament”. Chiar dacă rolul Prim-Ministrului este reflectat mai generos în Legea cu privire la Guvern, Constituția consacră o structură cu dublă autoritate a Executivului, când Prim-Ministrul este o autoritate slabă, iar Președintele țării reprezintă o autoritate dominantă.

Art.77 al Constituției prevede că „Președintele reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”. Art.81 al Constituției nu impune nicio condiționalitate asupra afilierei de partid pentru Președintele de stat în exercițiu, ceea ce creează câteva ambiguități și conflicte, așa cum rolul său de membru de partid poate coincide cu calitatea sa de reprezentant al tuturor cetățenilor Republicii Moldova, indiferent de preferințele acestora. Dat fiind că este membru al unui anumit partid politic, nu este clar când acesta își reprezenta propriul partid și când vorbește ca „arbitru național”, în conformitate cu spiritul modelului semiprezidențial de guvernare (Franța).

Această arhitectură constituțională a fost supusă unei testări aspre la sfârșitul anului 2000. După două eșecuri consecutive de a desemna un nou Prim-Ministru, Președintele P. Lucinschi a dizolvat Parlamentul și a anunțat alegeri anticipate. În 2001 Partidul Comuniștilor a obținut un spațiu de manevră excelent pentru acțiunile sale. Controlând peste 3/5 din Legislativ (sau 71 din cei 101 deputați), comuniștii literalmente au capturat elementele-cheie ale puterilor de stat: Președintele RM, Președintele de Parlament, Prim-Ministrul, ba chiar și posibilitatea de modificare lejeră a Constituției. Pluralismul politic și ședințele „pluralismului implicit” s-au încheiat în curând cu impunerea unui control cvasitotal asupra întregii arhitecturi a puterilor statului de către PCR, Republica Moldova devenind astfel primul stat ex-sovietic care s-a întors la guvernarea comunistă prin alegeri democratice, deși noul partid de guvernământ a încercat să combine economia de piață cu concepțiile marxiste.

IV. Partidele politice ca organizații

4.1. Membrii partidelor politice

Constituția Republicii Moldova (art.41-1) recunoaște și garantează dreptul cetățenilor de a se „asocia liber în partide și în alte organizații social-politice”, ceea ce reprezintă un principiu de bază pentru oricare stat democratic. Constituția Republicii Moldova nu consfințește însă un alt principiu important de organizare a partidelor politice – democrația internă –, care rămâne a servi în mare parte ca o chestiune de reglementare internă a partidelor. Se subînțelege astfel că principiul respectiv nu este menționat în Legea fundamentală (Constituția), precum și în Legea privind partidele politice, adoptată în 2007. Absența unor baze conceptuale pentru normele democratice interne are implicații uriașe pentru calitatea procesului politic intern, consolidarea partidului, precum și pentru percepția publică privind partidele politice, liderii acestora și obiectivele statutare declarate.

Legea stipulează că „*Pot fi membri ai partidelor politice cetățenii Republicii Moldova care, potrivit normelor legale, au dreptul la vot*”. Această dispoziție exclude, fără excepție, atât cetățenii străini, cât și apatrizii din calitatea de membru de partid. După cum este subliniat în Comentariile transmise în 2007 de la Comisia de la Veneția, o astfel de excludere lărgită nu mai este acceptabilă în conformitate cu standardele Consiliului Europei¹²⁷. Dar, partidele politice sunt, de asemenea, forme voluntare de asociere. Prin urmare, nicio persoană nu poate fi constrânsă să adere sau să nu adere la un partid politic (art.6-2), cetățenii Republicii Moldova au dreptul să se asocieze liber în partide politice, să participe la activitatea acestora și să iasă din componența lor. Excepții individuale sunt prevăzute pentru acei funcționari care, în virtutea pozițiilor lor profesionale, nu pot face parte din partide politice, a căror listă urmează să fie adoptată ca o lege organică. Un alt fel de excepție este legată de caracterul juridic al asociațiilor, care exclude în mod automat „*diverse asociații secrete sau de altă natură, care încalcă prevederile fundamentale ale statului moldovenesc: suveranitatea, integritatea și statutul unitar, statalitatea, independența etc.*”.

Art.6 din Legea privind partidele politice dezvoltă dispozițiile referitoare la eventuale aderări, stabilirea criteriilor de bază, principiul neconstrângerii, dar și drepturile și responsabilitățile membrilor de partid. Cu excepțiile menționate mai sus, toți cetățenii se pot asocia oricărui partid, fără teama de a fi penalizați sau că afilierea lor va prejudicia cariera lor, dezvoltând astfel **principiul incluziunii**. În același timp, apartenența la

¹²⁷ Comentarii despre proiectul Legii privind partidele politice din R. Moldova, de către dl Hans-Heinrich VOGEL (membru, Suedia), COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT (COMISIA DE LA VENEȚIA) Avizul nr.431/2007, Strasbourg, 19 aprilie 2007.

partide se bazează pe **principiul exclusivității**, deoarece cetățenii moldoveni pot fi membri doar ai unui singur partid politic (art.7-2), de aceea, la momentul aderării la oricare partid, *„fiecare cetățean este obligat să declare în scris, pe propria răspundere, dacă este sau nu membru al altui partid politic”*. Partidele vor răspunde la cererile depuse, aprobând sau nu cererea de aderare a cetățenilor pentru fiecare caz în parte. Cu toate acestea, legislația stipulează expres că cetățenii își vor pierde apartenența lor anterioară până la data de aderare la un alt partid, subliniind că *„aderarea la un partid politic, precum și pierderea calității de membru al acestuia nu pot servi drept temei pentru acordarea de privilegii sau pentru limitarea drepturilor și îndatoririlor fundamentale”*(art.7-3).

O altă evoluție interesantă în domeniul reglementărilor de partid s-a produs în 2007, atunci când vechile dispoziții care stipulau interdicții împotriva membrilor de partid, consfințite în art.10 (8) din Legea privind partidele politice, au dispărut în noua legislație. Și dacă legea veche includea o listă lungă de funcționari publici care nu ar putea fi membri ai partidelor politice: *ofițerii de poliție, alți angajați ai Ministerului Afacerilor Interne, ofițerii SIS, vameșii, judecătorii, procurorii, inspectorii pentru cazuri penale, mediatorii, inspectorii de stat, precum și jurnaliștii din mass-media oficială*, art.6 din noua Lege privind partidele politice nu recunoaște, practic, aproape nicio limitare de apartenență politică pentru funcționarii de stat/publici de orice nivel, extinzând astfel dreptul la asociere pe criterii de partid „tuturor persoanelor cu drept de vot”, în sensul capacității juridice depline, cu excepția acelor persoane care nu pot participa la activități politice în funcție de statutul lor juridic (art.6-4).

Astfel, după revizuirea modificărilor aduse art.16 din Legea serviciului public și statutul funcționarilor publici (nr.158-XVI din 04.07.2008), a fost permisă apartenența politică a funcționarilor publici, menținând în același timp interdicții numai la unele categorii profesionale specifice, cum ar fi: judecătorii și procurorii (art.3 din Legea cu privire la Procuratură), vameșii (art.6 din Legea privind Serviciul Vamal), militarii (art.36 din legea privind statutul militarilor). Nu există dispoziții specifice cu privire la criteriile care trebuie întrunite pentru acordarea statutului de membru persoanelor fizice aplicate de către noua Lege privind partidele politice, declarând că acest domeniu trebuie să fie o „chestiune reglementată exclusiv prin documente interne ale partidului” (statut și programul de activitate, înregistrate corespunzător de către autorități).

Art.1-2 al Legii stipulează că *„partidele politice, fiind constituite în calitatea lor de instituții fundamentale ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic”*, nu pot fi compatibile cu existența unor restricționări impuse pe criterii de naționalitate, grup etnic, limbă vorbită, rasă, origini sociale, sex etc. Ar trebui să recunoaștem că, deși legislația și Constituția RM creează aparent obstacole în calea constituirii unor grupuri politice exclusiviste – indiferent dacă filonul central al acestora este limba vorbită sau identitatea națională –, Republica Moldova a cunoscut apariția și evoluția unor formațiuni politice reprezentative doar pentru anumite grupuri naționale, cu statut de minoritate etnică. Drept exemplu ar putea servi partidul „Ravnopravie”, ca organizație social-politică înființată exclusiv pentru promovarea intereselor etnicilor ruși, cetățeni ai Republicii Moldova, dar și exemplul partidului „Găgăuzia

Unită” (Edinaia Gagauzia), constituit în regiunea purtătoare a aceluiași nume, și ale căror interese această formațiune politică pretinde să le reprezinte. Menționăm însă că statutul acestui partid, „Găgăuzia Unită”, nu este înregistrat decât la Comrat, deși, conform legislației cu privire la partidele politice, orice formațiuni politice ar trebui să fie înregistrate de către Direcția pentru organizații necomerciale a Ministerului Justiției, și doar filialele partidelor naționale constituite pe plan local ar putea fi înregistrate la nivelul autorităților locale. Nu este clar dacă statutul special al regiunii autonome UTAG – Gagauz Yeri – poate fi aplicat și reglementărilor existente în domeniul funcționării partidelor politice.

Menționăm totuși că existența acestor partide confirmă caracterul deschis al prevederilor actualei legislații cu privire la partidele politice și faptul că, în actuala sa formulă, Legea cu privire la partidele politice (2007) poate răspunde unei largi diversități de interese politice și regionale. În egală măsură putem susține și punctul de vedere conform căruia partidele naționale sunt actorii care trebuie să ofere condiții preferențiale pentru participarea pe listele lor a unor reprezentanți ai minorităților naționale, aflate în mod preponderant la nivel regional. Totuși, legislația nu poate impune criterii rigide de reprezentare a unor minorități regionale sau etnice pentru că în acest fel s-ar atinge un principiu fundamental al independenței partidelor politice în formularea propriilor opțiuni politice, ideologii și programe, care prind contur doar în condițiile competiției de idei. Fără îndoială, partidele politice nu pot fi disociate de structura ideologică și pozițiile pe care le dețin acestea, în condițiile în care structural ori doctrinal și ideile politice pe care acestea le apără călăuzesc acțiunile lor. Este evident că cei care își propun să devină membri ai unor partide politice vor fi selectați după capacitatea și atașamentul lor personal în favoarea unor linii de acțiune, aceasta presupunând și existența unor clarificări de poziție, poate chiar a unor teste, traduse în limbajul opțiunilor politice, sau a unor preferințe de natură ideologică. Partidele pot, de asemenea, să impună selectarea unor susținători – viitori candidați pentru a deveni membri de partid – și pe baza mobilizării lor în campania electorală, a calităților personale manifestate prin loialitatea față de partid, sloganele și programul propuse de partide, aceste criterii fiind, cu siguranță, destul de diferite față de modul în care alte organizații necomerciale, cum ar fi asociațiile publice, își selectează propriii membri sau personalul afiliat.

Legislația nu restricționează modul de selectare și promovare a membrilor de partid, nici nu supervizează această recrutare, care prezintă numai o chestiune de organizare internă a partidului. De exemplu, Statutul Partidului Comuniștilor (PCRM) (art.4) prevede ca membrii acestuia „să fie sinceri, principali și fermi în convingeri, să studieze și să folosească în mod creativ teoria marxist-leninistă, Programul partidului și alte documente de partid, să promoveze activ și să sprijine consecvent ideile comuniste, orientarea partidului în societate, organizarea lucrătorilor în apărarea intereselor lor vitale, în conformitate cu Constituția și alte acte legislative ale Republicii Moldova, etc”. Dar legislația Republicii Moldova nu este suficient de clară în definirea criteriilor de aderare sau a altor obligații de membru, în capacitatea de a refuza sau a expulza membrii de partid, lăsând respectivelor partide politice stabilirea formelor de aderare acceptate de acestea, impunând doar apartenența la un singur partid (art.6). Apartenența poate fi anulată în cazul în care persoanele fizice vor adresa o cerere scrisă

sau în cazul în care membrii respectivi au comis acțiuni ce vin în contradicție cu politica de partid, lucruri care sunt reglementate de statutul social sau de program (art.7-5).

Din anul 2007, Ministerul Justiției a încercat să supravegheze activitatea partidelor politice, în conformitate cu prevederile noii legi, prin stabilirea unei obligații de a respecta noile norme ale acestei legislații. Unele partide de opoziție au acuzat Guvernul de restricționarea libertății de asociere înaintea alegerilor parlamentare din primăvara anului 2009. La 13 mai 2009 Curtea de Apel a reconfirmat decizia Ministerului Justiției de a refuza înregistrarea Partidului „Acțiunea Europeană” pe motivul că anumite semnături ale membrilor fondatori au trezit suspiciuni în procedura inițiată de înregistrare. Liderii Partidului Liberal-Democrat au acuzat imediat Guvernul de intimidare a membrilor noului partid prin interogarea membrilor de către organele de poliție¹²⁸. Acesta este motivul pentru care mai multe partide de opoziție au interpretat noile cerințe drept un motiv pentru deciziile arbitrare și amestecul autorităților statului în activitățile lor de partid.

Prin statutul lor, partidele politice stabilesc criteriile proprii de eligibilitate pentru candidații care își exprimă voința lor de a deveni membri ai acestor partide. De exemplu, Partidul Democrat stipulează că „fiecare cetățean al Republicii Moldova, indiferent de etnie, sex, rasă, credință sau religie, originea socială sau venituri, poate deveni membru al partidului, în cazul în care a atins vârsta de 18 ani până la momentul aplicării, recunoaște și respectă documentele statutare ale Partidului Democrat (programul și statutul), activează în una dintre filialele principale ale partidului și plătește în mod regulat cotizațiile de membru”(art.19)¹²⁹. Prevederi similare (vârsta de 18 ani), angajamentul de a contribui personal la realizarea obiectivelor principale ale programului de partid, respectul pentru documentele de constituire, pot fi găsite în aproape toate statutele de partid (Art.10 din Statutul Partidului Popular Creștin-Democrat, art.9 din Statutul Partidului Social-Democrat etc.).

Social-democrații stipulează că membri ai organizațiilor de tineret pot fi numai persoane fizice în vârstă de la 18 până la 30 de ani (art.103). Pe baza acestui fapt, social-democrații autorizează crearea a trei tipuri de organizații: pe bază de afiliere teritorială (creată în conformitate cu cerințele legislației în cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale existente de nivelul II), cu nu mai puțin de 50 de membri în fiecare, dar, de asemenea, pe baza demografică și profesională (art.105-106). Cererea de aderare este prezentată de către persoanele fizice în baza unei cereri scrise, depuse la organizația de bază. Calitatea de membru se acordă în cazul în care organizația de bază de partid susține cererea.

Unele partide recunosc diferite tipuri de membri. Partidul Democrat din Moldova prevede în Statutul său că persoanele în vârstă de 15 sau 18 ani care cunosc programul și statutul partidului pot deveni **membri cu termen de încercare ai Partidului Democrat** (art.20 din Statut), aderând la o organizație de bază la locul lor de reședință. Partidele pot avea simpatizanții lor, care iau în considerare principiile programatice

¹²⁸ 2008, Raportul Drepturile omului: Moldova, Biroul pentru Democratie, Drepturile Omului și Muncă, ediția 2008. Raportul de țară privind practicile în domeniul drepturilor omului, 25 februarie 2009.

¹²⁹ Art.19, Statutul Partidului Democrat, <http://www.e-democracy.md/files/parties/pdm-statute-2008-ro.pdf>.

ale partidului și contribuie prin activitatea lor la realizarea scopurilor și obiectivelor de partid fără a fi membri ai acestuia. **Este o sarcină delegată organizațiilor de bază pentru a identifica „simpatizanții” locali ai partidului.** Prin statut, partidele instituie anumite limitări specifice spre a exclude dreptul de aderare pentru acele persoane care „împărtășesc sau se angajează în acțiuni extremiste, rasiste, antisemite, anarhiste sau șovine, acțiuni ce vin în contradicție cu principiile democratice ale unui stat de drept” (art.21, Statutul PD). Unele partide prevăd ridicarea calității de membru în cazul în care acest lucru este solicitat de legi specifice pentru membrii angajați în poziții de vârf în administrația de stat (art.22, Statutul PD). Dispozițiile prevăzute în Legea privind partidele politice stabilesc responsabilitatea pentru clarificarea „drepturilor și obligațiilor” membrilor în partidele respective, prin urmare, fiecărui partid înregistrat i-a fost solicitat să elaboreze propriul sistem de reglementare a legăturilor dintre membrii de partid și conducerea acestuia, mecanismele de reprezentare și responsabilitatea liderilor de partid față de membrii lor cu drepturi depline, conform statutului.

De obicei, statutul de partid (carta) include în părți separate „drepturile” și „obligațiile” membrilor săi. Drepturile recunoscute ale membrilor de partid includ: libera exprimare a opiniilor cu privire la aspectele organizatorice și politice ale partidului, depunerea de propuneri către conducerea partidului de a alege și a fi ales în conducerea partidului la diferite nivele, participarea la elaborarea deciziilor politice, precum și posibilitatea de a solicita informații și protecție din partea organizațiilor de bază, după caz, de a critica alți membri sau alte autorități ale partidului, de a adresa reclamații sau propuneri oricărui organism al partidului, de a organiza și a participa la acțiunile de partid, care sunt conforme cu Statutul partidului, și de a reprezenta partidul în calitate de delegat la congrese, conferințe, alte locuri politice și adunări naționale sau internaționale, precum și de a sponsoriza cu resurse financiare și materiale (art.23, Statutul PD) activitățile partidului respectiv.

În urma solicitărilor generale ale membrilor de partid, statutul PCRM prevede că „membrii pot expune organismele lor de partid, sau orice membru al PCRM, în mod individual, la critici justificate” (!), dar, de asemenea, că aceștia „pot rechema unele persoane din funcțiile de conducere ale partidului, în cazul în care ultimele nu s-au dovedit a fi demne de încredere”¹³⁰. Obligațiile principale de membru (așa cum sunt ele consfințite prin prevederile de Statut, art.24, PD) includ următoarele: înregistrarea calității de membru și participarea la activitățile desfășurate de către organizațiile de bază, respectarea documentelor statutare ale partidului și participarea activă la îndeplinirea obiectivelor prevăzute de programul partidului, promovarea politicii și a idealurilor partidului, extinderea influenței sale, respectarea disciplinei de partid, a standardelor etico-morale și politice de conduită, contribuirea la menținerea și consolidarea unității ideologice și organizatorice a partidului, respectarea pluralismului de idei și opinii, contribuirea la constituirea organizațiilor de bază, precum și a organismelor ierarhice ale partidului, participarea la campania electorală. Membrii Partidului Democrat sunt obligați să achite și o cotizație anuală de (48 de lei, aproximativ 4 dolari SUA).

¹³⁰ Art.3, Statutul Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), <http://www.e-democracy.md/files/parties/pcrm-statute-2008-ro.pdf>

Legislația actuală privind partidele nu prevede niciun fel de „statut diferențiat de membru”, deși partidele pot stabili propriile lor căi de a disocia între membri-candidați și membri cu drepturi depline, după o perioadă de încercare, cum este cazul Partidului Democrat din Moldova (art.20-2). Calitatea de membru poate fi pierdută, în conformitate cu statutul partidului, **în caz de deces, demisie sau excludere**¹³¹. Excluderea membrilor poate avea loc, dacă „membrul partidului a neglijat prevederile Statutului, a cauzat prin activitatea sa prejudicii materiale și de imagine politică partidului”, dacă „membrul partidului a fost audiat și avertizat, suspendat sau revocat din funcția de conducere, dacă i se retrage suportul politic pentru funcția obținută în urma susținerii de către organizațiile sau organele de partid respective”. Suspendarea calității de membru, după Statutul Alianței „Moldova Noastră”, se produce în cazul abaterilor disciplinare repetate și de o manieră deliberată, al încălcărilor hotărârilor emise de organele de conducere ale partidului. Persoana care a fost condamnată având interdicția de a-și exercita drepturile politice și cetățenești prin hotărâre judecătorească definitivă, ori care s-a înrolat în activitatea altui partid politic; pierde automat sau la sesizare calitatea de membru de partid.

4.2. Aplicarea legislației pozitive privind protejarea partidelor politice și structura lor organizatorică

Art.16 din Legea cu privire la partidele politice enumeră drepturile de care se bucură partidele politice, incluzând, *inter alia*, următoarele:

(1) dreptul egal de a participa la alegerile parlamentare și locale, (2) dreptul de a participa la campania electorală în condițiile accesului liber la mass-media publice pentru candidații nominalizați din partea acestor partide în conformitate cu prevederile legislației, (3) dreptul de a desfășura întruniri publice, demonstrații și alte activități, în condițiile legii. Art.17 include, de asemenea, anumite drepturi adiționale, cum ar fi: (4) difuzarea liberă a ideilor și informației despre activitățile proprii, (5) participarea liberă prin toate mijloacele aflate la dispoziția acestor partide și desemnarea candidaților în alegeri, organizate în condițiile legislației electorale, (6) constituirea și administrarea unor mijloace de comunicare în masă proprii, care ar include de la sine și activități editoriale, conform legislației în vigoare.

În comparație cu Legea privind asociațiile publice, partidelor politice li se recunosc numai trei drepturi de bază, în timp ce asociațiilor publice – tocmai paisprezece, incluzând în lista acestora (art.24): distribuția liberă a informației, înființarea de mijloace proprii de comunicare în masă, organizarea și gestionarea unor activități editoriale, reprezentarea și apărarea unor interese legitime ale membrilor lor, primirea și transmiterea de informații către și dinspre autoritățile publice, conform cu activitățile prevăzute de statutele lor, constituirea de filiale locale, practicarea de activități economice, complementare scopurilor stipulate de statutele lor, inclusiv prin intermediul unor societăți comerciale sau cooperative, participarea la licitații naționale

¹³¹ Art.3-8, Statutul Alianței „Moldova Noastră”, <http://www.e-democracy.md/files/parties/amn-statute-2008-ro.pdf>

și internaționale, cu scopul de a implementa diverse activități relevante, obținerea de subsidii de la stat, precum și organizarea unor burse de cercetare și instruire în străinătate, obținerea de sprijin din partea unor fundații străine, alte tipuri de organizații naționale sau internaționale, dar și din partea unor mecenai din afara țării.

Asociațiile publice pot încheia diverse acorduri bilaterale sau multilaterale de cooperare în domeniul tehnico-științific, economic sau de finanțare a unor sfere de producție, de livrare a unor servicii sau alte tipuri de activități, cu scopul de a dezvolta prevederile statutare, contractând în acest scop persoane fizice sau juridice pentru a îndeplini diverse tipuri de activități, legate de drepturile de proprietate sau de executare a unor proiecte diverse de cooperare științifică, furnizare de expertiză publică în diverse proiecte de lege sau de programe, relevante pentru interesul public, participarea în cadrul unor comitete mixte, constituite de către autoritățile publice. Asociațiile publice pot avea propriile simboluri și abrevieri, pot organiza întruniri și alte acțiuni publice, având autoritatea de a exercita în mod deplin competențele prevăzute de legislație pentru acest tip de organizații, conferite inclusiv prin Codul civil și Codul de procedură civilă¹³². Partidele politice pot avea și alte drepturi stipulate de legislație și statute proprii, ceea ce face ca prevederile art.16 să nu pară chiar atât de exhaustive sau complete. În mod specific, partidele politice pot apela la justiție pentru a-și apăra drepturile legitime, folosindu-se de prevederile Codului de procedură civilă, ale Codului de procedură administrativă și de alte coduri procedurale.

De asemenea, partidele politice pot avea **anumite drepturi specifice, care nu sunt recunoscute altor tipuri de asociații**, după cum este dreptul de a desemna candidații proprii pentru diverse funcții eligibile, pentru care partidele vor concura în cadrul unor campanii electorale (art.41), de a înainta liste de candidați spre a fi înregistrați cu statut de concurenți electorali de către CEC (art.42-44), de a folosi în mod gratuit mass-media pe durata campaniei electorale (art.46), de a-și desemna membrii în cadrul comisiilor electorale de sector ori de circumscripție, de a obține proprietăți prin distribuirea ori vânzarea unor tipuri anumite de bunuri și servicii. Totuși, nu putem spune că partidele politice se bucură de anumite privilegii ori de anumite protecții excesive în relația lor cu autoritățile de stat ori cu instanțele de judecată. Din acest motiv, legislația cu privire la partide stipulează proceduri specifice pentru suspendarea, terminarea sau lichidarea forțată a partidelor politice. Art.22 din Legea cu privire la partidele politice stabilește că un partid politic își poate încheia activitatea prin: reorganizare, autodizolvare, dizolvare și neconstituționalitate.

Reorganizarea intervine în urma pierderii statutului legal, ca rezultat al schimbării statutului inițial, recunoscut conform legislației. **Autodizolvarea partidelor politice** este autorizată prin decizia unilaterală a conducerii de vârf a partidului politic, potrivit prevederilor statutare. **Dizolvarea unui partid politic** este posibilă ca urmare a unui proces judiciar, încheiat prin decizia definitivă a Curții de Apel, în urma unei sesizări primite din partea Ministerului Justiției (cu excepția unui recurs în instanța superioară de justiție). În sfârșit, **declarația de neconstituționalitate** poate interveni

¹³² Law on public associations, modified by the Law No 178-XVI of 20.07.2007, modified by the Law No. 205-XVI of 28.07.05, and modified by the Law No.263-XIV din 24.12.98.

numai ca urmare a unei examinări a unor circumstanțe speciale, aduse în fața Curții Constituționale la inițiativa Ministerului Justiției, potrivit cărora un partid poate fi declarat neconform prevederilor constituționale ale țării, fiind astfel dizolvat în mod automat, în condițiile legislației existente în RM.

Art.22(2) stipulează faptul că Ministerul Justiției poate lansa examinarea de către Curtea de Apel (Chișinău) a unor circumstanțe speciale în care, un anumit partid politic a încălcat în mod flagrant prevederi esențiale ale legislației în vigoare, cum ar fi:

- a) modificarea de către un anumit partid a unor prevederi din Statut și Program, fără ca aceste schimbări să fie aduse la cunoștința autorităților centrale, în conformitate cu norma legală;
- b) pe parcursul unui an după adoptarea unei decizii definitive a Curții de Apel cu privire la limitarea activităților unui anumit partid, același partid continuă să desfășoare acțiuni similare cu cele care au condus anterior la limitarea activităților acestuia;
- c) partidul politic nu a participat cu liste de candidați la două campanii electorale consecutive la nivel parlamentar sau a acumulat în fiecare dintre aceste alegeri un număr de voturi mai mic decât numărul de membri necesar pentru înregistrarea partidului politic;
- d) activitățile partidului politic sunt desfășurate prin mijloace ilegale, inclusiv prin utilizarea de resurse ori prin comiterea de acte de violență;
- e) partidul este declarat neconstituțional printr-o decizie definitivă a Curții Constituționale.

Art.23 descrie în mod detaliat procedura de lichidare a partidelor politice, stabilind ca procedură generică faptul că dizolvarea unui partid politic este lansată cu participarea Ministerului Justiției, deopotrivă cu organele colegiale de conducere sau persoanele desemnate în acest scop de către Adunarea Generală a partidului. Decizia menționată mai sus în privința dizolvării sau lichidării unui partid politic trebuie să fie adoptată de către Adunarea Generală a partidului, stabilind în acest scop procedura și perioada de lichidare, destinația folosirii proprietăților și bunurilor care vor rămâne după lichidare, după cum și calendarul prin care foștii creditori își vor prezenta creanțele sau cerințele financiare. Această perioadă de lichidare va dura cel puțin 30 de zile și pornește din data publicării acestei decizii în Monitorul Oficial.

Procedura de lichidare pornește însă de la decizia finală a Curții de Apel, care este prezentată Ministerului Justiției, autoritatea responsabilă de inițierea procedurii de lichidare a partidului și iradiere a sa din Registrul de stat al partidelor politice. În vederea executării acestei decizii finale, Ministerul Justiției este obligat să înființeze o **Comisie de lichidare a partidului politic** respectiv. Partidul politic își va înceta existența numai după terminarea procedurii de lichidare și iradierea completă a sa din Registrul de stat al partidelor politice. După încheierea acestei proceduri, toate bunurile deținute anterior de către acest partid vor fi transferate, gratuit, în folosința statului, care urmează să le utilizeze în scopuri caritabile. Principalele responsabilități organizaționale ale partidului sunt exercitate de organele sale executive¹³³.

¹³³ Art.77, Statutul Partidului Social-Democrat, <http://www.e-democracy.md/files/parties/psd-statute-2007-ro.pdf>

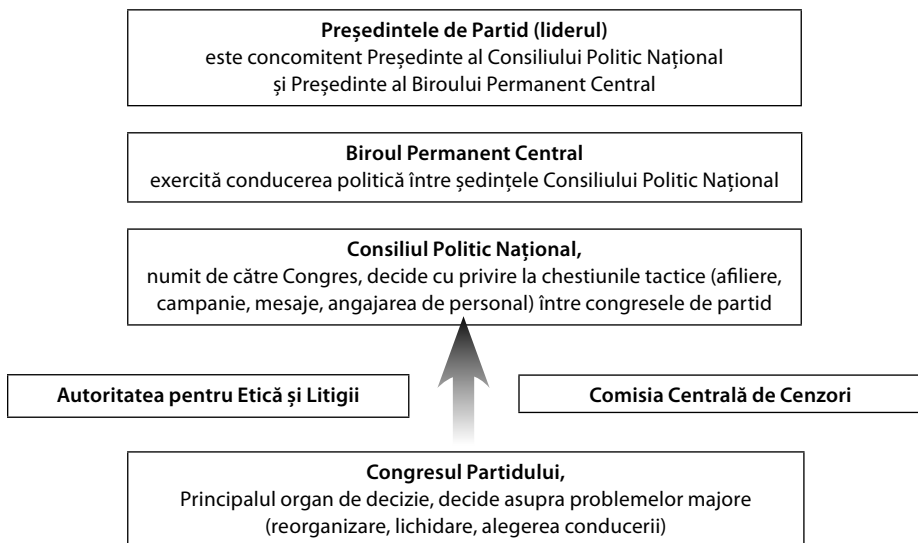
Ministerul Justiției solicită, ca procedură obligatorie la înregistrare, ca partidele să înființeze organele specializate pentru controlul intern și de supraveghere (Comisiile de control și cenzori), alegerea Comisiei pentru etică și litigii. Documentele de constituire a partidului vor permite membrilor de partid de a revizui sau a modifica statutul cu 2/3 din delegați, delegați din partea organizațiilor teritoriale ale partidului, care pot aproba sau modifica programul partidului în conformitate cu dispozițiile legale existente în statut. Ulterior partidele definesc responsabilitățile specifice exercitate de către reprezentanții executivi. Statutul PSD include (art.77) următoarea ierarhie a organelor de partid: **Congresul Partidului, Președinte de partid, Secretarul General, Consiliul Național, Biroul Politic și Comitetul Executiv. Congresul servește ca organ suprem al acestui partid, Președintele, Secretarul General, precum și Consiliul Național** sunt aleși prin vot secret. Ca atare, Partidul Liberal-Democrat din Moldova stabilește ierarhia proprie a organelor de partid: la nivelul organizației de bază – Adunarea Generală și Președintele, la nivel de organizare teritorială – Conferința, Consiliul Politic Teritorial, Biroul Permanent Teritorial și Președintele, la nivel național – Congresul, Consiliul Politic Național, Biroul Permanent Central și Președintele¹³⁴.

Art.14 din Legea partidelor politice stipulează faptul că partidele trebuie să aibă niveluri de reprezentare „centrale” și „teritoriale” (locale), adică organizații teritoriale.

Aceasta implică faptul că partidele acționează și evoluează prin calitatea de membru recunoscută și legitimată, delegându-și proprii reprezentanți în diferite organe de partid, structuri și foruri, după o arhitectură destul de sofisticată de reglementare și potrivit unor proceduri din documentele lor statutare. Legea prevede o condiție prin care partidele gestionează organizațiile lor teritoriale după principiul de organizare administrativ-teritorială (raioane și comune).

Organul suprem de decizie al partidelor este Adunarea Generală a membrilor partidului sau a delegaților acestuia la nivel național (art.15). Procedura și periodicitatea convocării ședințelor anuale se stabilesc în statutul partidului politic, la care pot participa doar membri de partid împuterniciți. Unele partide își numesc în mod diferit organele lor supreme, însă, de obicei, urmează aceeași structură internă de subordonare: Adunarea Generală, Președintele, Vicepreședintele, filialele de partid. Partidele înființează organizațiile lor după principiul de jos în sus: organizații de bază (sat, comună, oraș), subnaționale (raionale, de sector, municipale), precum și unități teritoriale speciale (Găgăuzia). Principalele organe de conducere ale partidelor politice sunt: Adunarea Generală, Conferința Teritorială, Președinții organizațiilor de bază la nivel teritorial, Președintele partidului și un Birou Central Permanent la nivel național (Art.4.3.3, Statutul Partidului Alianța „Moldova Noastră”). Și PCRM a instituit Congresul anual ca Adunare Supremă, care se convoacă o dată la patru ani de către Comitetul Central (art.35), la care sunt examinate principalele probleme de politică internă și electorală.

¹³⁴ Art.4.2.1, Statutul Partidului Liberal-Democrat din Moldova, <http://www.e-democracy.md/files/parties/pldm-statute-2007-ro.pdf>

Tabelul nr.1. Matricea organizațională a partidelor politice

Menționăm că Legea privind partidele politice (art.13) prevede un set specific de elemente care trebuie incluse în statut, pentru a-l putea înregistra la Ministerul Justiției. De exemplu, fiecare statut trebuie să includă:

- Denumirea integrală și denumirea prescurtată a partidului;
- Descrierea simbolurilor permanente, simbolul permanent sub formă grafică alb-negru și color, în anexă;
- O mențiune expresă privind obiectivele urmărite prin desfășurarea activității politice;
- Procedura de desemnare a delegaților la Adunarea Generală;
- Drepturile și obligațiile membrilor partidului;
- Sancțiunile disciplinare, procedura prin care acestea pot fi aplicate membrilor partidului, în cazul comiterii unor nereguli, și organul competent să aplice sancțiunile;
- Structura organelor executive, procedura de alegere a acestora, modul de activitate și competențele lor;
- Organul competent să inițieze procedura de reorganizare a partidului sau să decidă asocierea acestuia într-o alianță politică sau într-o altă formă de asociere a partidelor;
- Organul competent să desemneze candidaturile pentru alegerile în autoritățile administrației publice locale și naționale, persoanele autorizate să modifice lista candidaților;
- Procedura de încetare a activității partidului;
- Sursele de finanțare a partidului și modul de administrare a patrimoniului acestuia, în conformitate cu legea;
- Structurile partidului responsabile de evidența contabilă a partidului;
- Auditul intern, procedura efectuării controlului financiar intern;

- Organele oficial împuternicite să reprezinte partidul în raporturile cu autoritățile publice, cu alte persoane juridice și fizice.

4.3. Conducerea partidelor politice

Legea cu privire la partidele politice, ca și Legea cu privire la asociațiile publice, nu conține în mod explicit informații referitoare la drepturile și obligațiile membrilor acestor tipuri de organizații, urmând ca acest capitol să fie dezvoltat detaliat prin intermediul documentelor interne. Art.13 din Legea cu privire la partidele politice conține obligația partidelor de a informa Ministerul Justiției asupra procedurii de înregistrare și a persoanelor autorizate în numele partidului-aplicant să reprezinte partidul respectiv în relația viitoare cu autoritățile publice și alte persoane, juridice și fizice. Sub toate aspectele însă, conducerea și managementul partidelor politice reprezintă o materie exclusiv internă pentru deciziile și tradițiile partidelor politice respective.

Liderii partidelor politice trebuie să fie selectați dintre membrii de partid, fiind aleși la evenimentele politice ordinare sau extraordinare, organizate în conformitate cu documentele statutare de partid. Congresele extraordinare se convoacă de către Comitetul Central, la solicitarea a cel puțin jumătate din comisiile municipale și raionale de partid. Congresul PCRM este astfel în drept să discute și să adopte programul și statutul partidului, să conducă audierile Comitetului Central și ale Comitetului Central de Revizuire, pentru a defini strategia și tactica partidului, să aleagă Președinte partidului și structura Comitetului Central etc.

Se cuvine de menționat în acest context că Legea privind partidele politice (2007) nu prevede condiții pentru activități transparente și responsabile ale partidelor, cu excepția raportării financiare, solicitate de noua lege (art.30 – Rapoarte financiare). Art.31 din lege prevede obligativitatea de a face publice informațiile în ceea ce privește finanțarea campaniilor electorale. Aceasta include obligația fiecărui candidat la alegeri de a raporta, la fiecare două săptămâni până la sfârșitul campaniei, în conformitate cu reglementările specifice ale CEC, asupra mijloacelor financiare ale partidului în campanie și sursele de venituri.

În cazul în care aceste informații sunt incomplete, CEC este îndreptățită să solicite informații suplimentare de la partidele respective, referitoare la mărimea veniturilor primite și la sursele lor, care vor fi postate ulterior de către CEC pe propria pagină web. Având în vedere că legea interzice partidelor recepționarea donațiilor anonime (art.27 din Lege), aceasta ar însemna că partidele țin o evidență a donațiilor, fac publice numele contribuabililor, sumele donate etc. Cu toate acestea, nu este clar modul în care noul sistem funcționează și în ce măsură acesta asigură o mai mare responsabilizare a partidelor.

4.4. Democrația internă a partidului

Unul dintre principalele instrumente în asigurarea democrației interne a partidului este recunoașterea **principiului egalității membrilor în documentele statutare**,

înregistrate de Ministerul Justiției. Acest lucru este dezvoltat în continuare prin asigurarea unor mecanisme practice pentru rezolvarea eventualelor litigii sau dispute interne, de obicei prin contestarea soluției. Acest principiu este integrat în marea majoritate a documentelor statutare prezentate la înregistrarea partidelor (art.20, Statutul PPCD).

Totuși, reglementarea explicită a „democrației interne” a partidelor politice nu este văzută ca ceva obligatoriu de noua lege din 2007, deși acest lucru poate fi dedus din mecanismele indirecte prevăzute în documentele de constituire. Membrii de partid pot remite o plângere la Ministerul Justiției în cazul în care consideră că drepturile lor au fost încălcate sau anumite nereguli au prejudiciat esența principalelor documente statutare. Art.21 din lege prevede că *activitățile partidului politic pot fi limitate, dacă prin acțiunile acestuia se aduc prejudicii grave pluralismului politic sau principiilor democratice.*

Acest mecanism poate fi privit ca o ultimă măsură la care se va recurge, din moment ce partidele au fost adeseori măcinate de conflicte intestinale și fragmentări, atunci când membrii individuali au contestat unele decizii, luate de către conducerea partidului, solicitând o intervenție din partea Ministerului Justiției. E cazul relativ recent al reclamantului V. Untilă împotriva Alianței „Moldova Noastră” de la ultimul congres din decembrie 2009¹³⁵; Alianța Centristă a confirmat și ea necesitatea unui instrument de mediere de la Ministerul Justiției.

La solicitare, Ministerul Justiției poate notifica liderii partidului să întreprindă măsurile necesare pentru a revizui sau a suspenda aceste activități în timp de o lună, și dacă nu urmează nicio reacție la această notificare, activitatea partidului poate fi limitată pentru o perioadă de 6 luni, în urma unei decizii finale a Curții de Apel, solicitate de Ministerul Justiției. Dar legislația privind partidele nu definește „democrația internă” ca un concept sau ca o practică, lăsând partidele să stabilească, în materie de practici interne și considerații, care ar fi ingredientele și procedurile necesare pentru a menține membrii de partid integrați politic și uniți. Deoarece partidele politice sunt înregistrate ca „entități juridice”, este evident că partidele din Republica Moldova activează, în general, în conformitate cu principiile și normele democratice consfințite în Constituție.

Un anumit articol din lege (art.18) prevede că partidele au obligația de a respecta legislația națională și de a acționa pe baza statutului lor intern. În cazul revizuirilor legislative, partidele trebuie să aducă documentele lor statutare în conformitate cu normele legale. Partidele poartă răspundere pentru obligațiile contractuale cu proprietățile lor, dar (art.19-4) niciun partid nu va răspunde pentru obligațiile membrilor săi, precum nici membrii de partid nu vor răspunde pentru obligațiile partidelor lor.

Art.12 din Legea privind partidele politice le solicită partidelor să-și constituie structurile necesare, responsabile de supravegherea finanțelor și proprietăților, stabilind astfel un echilibru corect între organele executive și deliberative ale partidelor politice. Ca atare, conferințele partidului sau congresele trebuie să abordeze problemele ce țin de responsabilitățile financiare prin intermediul organelor instituționalizate de audit intern și controale financiare. Funcția de control este exercitată de către organe

¹³⁵ V. Untilă, Vom contesta la MJ alegerea președintelui AMN, Urechean, www.unimedia.md/?mod=news&id=15239

învățate de autoritățile superioare ale partidelor – Adunările Generale sau Congresele –, asigurând astfel o delimitare a rolurilor între organele executive și cele deliberative, care garantează, teoretic, o relație funcțională între mecanismele de control și managementul operativ al partidelor. Organul suprem decizional al partidelor politice este Congresul, care se convoacă la fiecare 4 ani. Deoarece acesta poate coincide cu perioada de după un ciclu politic, convocarea congreselor va fi făcută în scopul de a reconfirma autoritatea organelor politice reprezentative superioare (președinte, secretar general) sau înlocuirea acestora atunci când situația politică internă o va cere.

Congresele extraordinare sunt convocate la solicitarea a 1/3 din organizațiile raionale, conform Statutului PD. Numai prin decizii ale Congresului pot fi aduse modificări la programul și statutul partidelor politice, pot fi adoptate strategii de partid ori pot fi aleși președintele, vicepreședinții pentru o perioadă de 4 ani, sunt desemnate organele de conducere – Consiliul Național, împreună cu organele de supraveghere (Comisia Centrală de Cenzori, Comisia pentru Etică și Litigii). În perioada cuprinsă între congresele periodice (4 ani), Consiliul Național Politic acționează în calitate de organ decizional superior, care va fi convocat de cel puțin două ori pe an, la solicitarea a minimum 1/3 din membrii săi. Consiliul Național are dreptul să elaboreze și să coordoneze punerea în aplicare a strategiei politice și a unor tactici de partid, să aleagă sau realeagă vicepreședinții, secretarul general.

Membrii Consiliului Politic Executiv definesc propriile domenii de activitate și sarcinile lor. Este, de asemenea, misiunea Consiliului Național de a decide cu privire la dimensiunea personalului partidului, susținerea femeilor-lideri și organizațiilor de tineret, acceptarea de noi membri sau să ia hotărâri cu privire la crearea de alianțe politice ori electorale cu alte partide. Oficialii de rang superior din partid sunt, de regulă, președintele și vicepreședintele, care iau decizii în privința afacerilor politice principale în numele partidelor lor. Președintele prezidează Consiliul Național, fiind, totodată, președinte al Consiliului Executiv Politic, și reprezintă partidul său în afară țării, precum și în interiorul ei.

Comisia de Cenzori este organul principal al partidului de revizuire și control financiar, acționând în baza regulamentului propriu, adoptat de către Consiliul Național. Ea este în drept de a supraveghea și a controla folosirea adecvată a resurselor financiare, să verifice modul de cheltuire a alocațiilor bugetare, prezentând ulterior un raport Consiliului Politic Executiv și Consiliul Național sau Congresului, precum și concluziile și propunerile sale. Comisia pentru Etică și Litigii este un organ jurisdicțional, în drept să investigheze toate cererile, notificările și alte cereri depuse împotriva membrilor Consiliului Național, să medieze litigiile existente, precum și să rezolve situațiile de conflict, dacă este cazul. Art.10 din Legea privind partidele politice prevede că modificările la statutul și programele partidelor politice au loc în conformitate cu reglementările interne ale partidului, care urmează să fie comunicate Ministerului Justiției în termen de 30 de zile de la adoptarea modificărilor respective. Noile reguli de partid sau modificări la documentele statutare vor fi adoptate de către congresul partidului (art.47 din Statutul PD, art.17-2 din Statutul Alianței AMN). În cazul PCR, modificările la statut pot fi introduse la cererea Conferinței Republicane a Partidului

(art.37, Statutul PCRM), dar puterea reală de decizie o are doar Comitetul Central al Partidului, care se convoacă cel puțin o dată la fiecare 4 luni.

Numai membrii oficiali ai partidelor pot participa la activitatea organelor reprezentative ale acestora (congrese, conferințe politice), dar uneori partidele acordă sprijinul lor politic unor persoane care nu sunt membri de partid, ce acționează în numele lor pe listele electorale. Această situație scoate în relief o practică, ce merge dincolo de limitele formale de apartenență la partid, ca o precondiție de reprezentare politică. De asemenea, aceasta ne vorbește despre un conflict serios între criteriile formale de aderare asigurată prin participarea convențională la politica partidului și de selectare a candidaților, care este prerogativa președintelui înainte de alegeri. Deși noua lege privind partidele politice rezervă un spațiu considerabil finanțării partidelor, ea totuși nu elucidează suficient acordurile, aranjamentele existente între „contribuabilii de partid” și „autoritățile partidului politic”, lăsând aceasta pe seama conducerii partidului.

Situația este cu atât mai complicată cu cât finanțarea promisă prin noua lege privind partidele politice a fost suspendată în 2009, în timp ce partidele politice trebuie să respecte în continuare constrângerile introduse de noua legislație, cu limitări considerabile la accesarea donațiilor individuale (art.26-2 și 26-3: „veniturile partidelor din donații nu pot depăși 0,1% din veniturile totale ale bugetului de stat pentru anul curent” și „donațiile făcute de către persoanele juridice unui partid sau mai multor partide într-un an bugetar nu pot depăși 1.000 de salarii medii lunare pe economia națională în anul respectiv” etc.). Aplicarea selectivă a Legii privind partidele politice semnaleză asupra cusurilor cadrului legislativ, dar și a caracterului neîndemânic al autorităților statului de a aplica legislația națională. Putem presupune astfel că legea nu remediază esențial problematica finanțării politice și că „economia subterană” va continua să furnizeze principalele surse pentru partide, până la aplicarea deplină și efectivă a legislației cu privire la partidele politice.

Menționăm că majoritatea partidelor politice nu reglementează cote stricte sau alte norme în statutul lor pentru femei, minorități etnice sau religioase, sau alte tipuri de minorități. De fapt, contingentul nu este prevăzut de legislația existentă, care urmează principiul general al respectării de către partide a libertăților fundamentale, drepturilor și obligațiilor, în conformitate cu normele și instrumentele normative existente în Republica Moldova. În practică însă, partidele decid de sine stătător să respecte diferite norme cu scopul de a consolida oferta lor politică pentru anumite categorii sociale, profesionale sau alte categorii de susținători politici, pentru a promova femeile, tinerii, sau reprezentanții minorităților naționale.

Astfel, majoritatea partidelor politice au decis să înființeze organizațiile lor de tineret, femei, profesori, agricultori, cluburi de afaceri, autorități locale, avocați etc., ca un semn de atenție acordat categoriilor sociale sau profesionale respective. Majoritatea partidelor impun reguli destul de rigide de control asupra ierarhiei interne privind selectarea candidaților, numirea în funcții executive etc., fiind departe de criteriile de merit pe care le-ar avea în mod public liderii acestor partide.

Dispoziții specifice (art.42-1/ 5 din Constituția Republicii Moldova) solicită partidelor politice să fie „democratice”, deoarece aceasta declară „neconstituționale” partidele

politice care ar putea „milita prin activitățile lor împotriva pluralismului politic, a statului de drept, suveranității și stăruinței, independenței, integrității teritoriale a Republicii Moldova”. Termenul „democratic” este aplicat și de Legea privind partidele politice, care prevede în art.1: „partidele politice sunt asociații benevole, cu statut de persoană juridică, ale cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot” și că „partidele politice, ca „instituții democratice ale statului de drept, promovează valori democratice și pluralismul politic” prin participarea la prezentarea și susținerea candidaților, în timpul alegerilor, și la formarea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri și activează ca autoritate de stat, în conformitate cu legea”.

Legislația Republicii Moldova limitează partidele politice în exercitarea acelor activități „care pun în pericol principiile constituționale și normele existente” (art.41-1 din Constituția RM). Art.3 din Legea privind partidele politice interzice explicit partidelor politice să „recurgă la mijloace ilegale sau violente, pentru a milita împotriva valorilor democratice și a statului de drept din R. Moldova, în disonanță cu principiile fundamentale ale democrației”. În plus, legea interzice partidelor politice practicarea „activităților militare sau paramilitare și alte forme de activitate interzise prin lege”¹³⁶.

¹³⁶ R. Moldova a avut un precedent de interzicere a Partidului Comunist în 1991, ca urmare a „loviturii de stat” care a avut loc la Moscova pe 19-21 august 1991, o încercare de a prelua controlul de la președinte sovietic Mihail Gorbaciov. Puciul a eșuat în trei zile și Gorbaciov s-a reîntors la guvernare, ceea ce a dus la dezmembrarea URSS, la incriminarea puciștilor și la interzicerea Partidului Comunist în toate republicile ex-sovietice. În 1994, odată cu adoptarea primei Constituții, legiuitorii au revizuit acest act și au decis să înregistreze din nou Partidul Comunist, în conformitate cu noua legislație adoptată între timp în Republica Moldova.

V. Implicarea partidelor în alegeri

5.1. Organizarea alegerilor: reglementări, practici și actori

Din anul 1991 până în 2009, în Republica Moldova s-au organizat unsprezece (11) campanii electorale (5 parlamentare, 4 locale și 2 prezidențiale), care s-au bazat pe norme electorale diferite. Organizarea alegerilor este reglementată de prevederile Codului electoral, adoptat prin Legea nr.1381-XIII din 21.11.1997, care, până la sfârșitul lunii aprilie 2010, a fost modificat prin 28 de legi organice și 5 hotărâri de Parlament, în vederea asigurării unității de aplicare a prevederilor acestuia. Numeroase dispoziții ale Codului electoral au făcut obiectul unui control de constituționalitate, cuprins în 7 hotărâri ale Curții Constituționale. Numeroasele modificări, completări și critici în adresa prevederilor Codului electoral explică importanța foarte mare a instrumentarului legal în organizarea unei părți semnificative a procesului politic, dar și caracterul imperfect sau chiar deliberat imperfect al unor norme stabilite de actorii electorali, în efortul de a-și urmări propriile interese politice.

Cu toate acestea, Codul electoral reprezintă cel mai unificat și mai amplu document politic, care cuprinde normele, procedurile aferente, regulile și tehnicile legale, împuternicirile și dispozițiile privind organizarea oricărui tip de alegeri¹³⁷. Codul electoral acoperă toate tipurile de alegeri naționale, locale și organizarea referendumurilor de orice fel (consultative și constituționale), cu excepția alegerilor din UTA Găgăuzia. Codul electoral prevede utilizarea unui sistem proporțional pur în alegerile din R. Moldova. Acest sistem ar trebui să asigure distribuția locurilor în organele reprezentative (Parlament, consilii locale și raionale) proporțional cu numărul de voturi acumulate pe parcursul datei alegerilor. Unificarea legislației în materie electorală a avut astfel scopul de a conforma alegerile unui standard organizațional și de a consolida un cod de conduită pentru CEC. Cu toate acestea, dezbaterile privind corectitudinea și competența sistemului electoral în R. Moldova au continuat și după 1997.

În linii generale, sistemul electoral practicat în Republica Moldova poate fi definit ca un sistem proporțional absolut, stabilind praguri electorale relativ ridicate pentru candidați independenți (3%) și pentru partide (5%), excluzând constituirea alianțelor electorale dintre partide (blocuri electorale), utilizând modelul „un stat – o singură circumscripție electorală”¹³⁸. Acest sistem impune alegătorilor să voteze mai degrabă liste închise de partid sau candidați independenți. Candidații independenți eligibili obțin mandatele primii, iar mandatele rămase nerepartizate sunt ulterior redistribuite

¹³⁷ Codul electoral, nr.1381-XIII din 21.11.1997, art.41, Capitolul VI – Monitorul Oficial nr.81/667 din 08.12.1997.

¹³⁸ Hotărârea Parlamentului nr.1613 din 19 octombrie 1993 cu privire la decizia de a organiza alegerile parlamentare din 1994 într-o singură circumscripție electorală, pentru a permite cetățenilor moldoveni cu reședința în raioanele din estul țării de a vota în afara localității lor de reședință, controlate de către forțele secesioniste.

conform coeficientului calculat după formula D'Hondt între listele de partid eligibile, proporțional numărului de voturi primite de fiecare concurent electoral.

Alegerile se consideră valabile dacă cel puțin 50 la sută din alegătorii înregistrați au participat la alegeri. Numărul total de alegători înregistrați include cetățenii înscriși pe listele electorale de bază, dar și cetățenii înregistrați pe listele suplimentare, în data alegerilor. Rigiditatea acestui sistem de alegeri este ulterior subliniată de faptul că întreaga țară este văzută ca o singură circumscripție electorală în scopul calculării voturilor exprimate și al distribuirii funcțiilor electivă (deputați, primari, consilieri). Acest sistem a contribuit la faptul că circa 60-75% din deputații aleși în alegerile parlamentare să fie domiciliați în capitală, astfel încât sistemul electoral existent să defavorizeze nivelul regional/teritorial de reprezentare. Pragurile înalte de reprezentare pentru partide, blocuri electorale și candidați rezultă într-o proporție mai largă de voturi „pierdute”, ulterior redistribuite în favoarea partidelor câștigătoare, atingând de la 18 la 28% din numărul total de voturi.

În pofida organizării relativ ordonate a alegerilor, mai multe partide politice au contestat în repetate rânduri raționalitatea sistemului electoral practicat în Republica Moldova, solicitând modificarea lui și încercând să inițieze dezbateri largi pe marginea unor referendumuri naționale convocate în subiectul sistemului electoral. În anul 2000, Convenția Democrată și Mișcarea pentru o Moldovă Democratică și Prosperă depun inițiativa de a convoca un referendum în această privință, dar nu pot aduna numărul necesar de semnături, iar în 2003, un alt partid – „Alianța Braghiș” – lansează inițiativa adoptării unui sistem electoral mixt, în care 50% dintre deputați să fie aleși printr-un sistem proporțional, iar 50% printr-un sistem majoritar. Autorii acestor inițiative consideră existentul sistem proporțional ca fiind neadecvat, care nu reflectă diversitatea electoratului. Un alt argument în favoarea schimbării sistemului electoral a fost așa-zisul suport al publicului pentru el, sondajele arătând că tot mai mulți cetățeni (61%) sunt în favoarea unui sistem electoral majoritar, 10% pentru un sistem proporțional, 12% pentru cel mixt, și 17% încă nu s-au decis¹³⁹.

Între 2008 și 2009, PLDM și AMN au promovat ideea reformării sistemului electoral și chiar și-au stabilit acest obiectiv printre prioritățile programului de guvernare. Pe plan conceptual, PLDM propunea introducerea unui sistem electoral mixt, cu jumătate de deputați aleși pe baza circumscripțiilor uninominale regionale, iar a doua jumătate – pe bază de listă cu aplicarea votului preferențial, în timp ce AMN propunea implementarea sistemului electoral mixt, care ar fi permis alegerea candidaților atât în circumscripții uninominale, cât și pe liste de partid, dar fără a preciza în ce proporție.

Solicitată să se pronunțe pe marginea acestor dezbateri, Comisia de la Veneția declara în opinia sa că legislația existentă în domeniul electoral asigură principiile generale de egalitate, dar că „**mai există deficiențe ce urmează a fi eliminate**”. O combinație de factori extralegali, precum sunt menționate în acest context: corupția, dificultățile economice și sistemul judiciar, suspectat de corupție, pot agrava aceste

¹³⁹ Barometrul de Opinie Publică – 2000, sondaj de opinie desfășurat de IMAS la comanda IPP, august 2000, www.ipp.md

deficiențe, influențând destul de negativ contextul și rezultatele alegerilor. Pe baza observării alegerilor în anul 2005, Misiunile comune de observare OSCE/ CE/ ODIHR au oferit prin rapoartele lor numeroase constatări ale deficiențelor-cheie, care necesită a fi corectate¹⁴⁰. În special, aceste observații se referă prioritar la:

- Reducerea pragului electoral (4% pentru partide politice, 8% pentru blocuri electorale și 3% pentru candidați independenți), cu scopul de a reduce numărul de „voturi pierdute”.
- Modificarea modelului existent de „un-stat-o-circumscripție-electorală”, astfel încât să se admită căi adiționale de a reprezenta interesele teritoriale prin încurajarea unei reprezentări adecvate pentru minoritățile naționale, care locuiesc în regiuni restrânse.
- Asigurarea accesului egal pentru actorii electorali la mass-media publice.
- Eliminarea utilizării necontrolate a resurselor administrative în alegeri.
- Revizuirea și actualizarea completă a listelor alegătorilor înregistrați în RM, asigurând corectitudinea acestora.

Aflat la guvernare, Partidul Comuniștilor nu s-a grăbit să înlăture aceste neajunsuri, chiar dacă autoritățile din RM se angajau și în contextul îndeplinirii obligațiilor asumate prin Planul de acțiuni Moldova-UE să **depună eforturi în direcția îmbunătățirii alegerilor**. În primul rând, modificările ce au urmat după alegerile din 2005 au adus o modalitate complet nouă de formare a autorităților electorale, și anume – constituirea componenței nominale a Comisiei Electorale Centrale, bazată pe reprezentarea partidelor politice și nu pe cadre profesioniste, din administrația judiciară sau administrația publică locală. Componența CEC este aleasă proporțional de Președinte, Parlament, Consiliul Suprem al Magistraturii, dar, în virtutea deținerii unei majorități covârșitoare în aceste autorități publice, este evident că PCRM putea controla fără rezerve toate deciziile CEC.

Ca atare, fracțiunile minoritare în Parlament nu au avut influență asupra componenței celor 3 membri ai CEC, numiți de Parlament sau Președinte; pe durata relației modeste dintre PCRM și PPCD ce a urmat după alegerile din 2005, s-a creat un fel de „majoritate politică” în cadrul CEC, care bloca orice încercare de a găsi căi de acces la CEC pentru grupurile minoritare. Aceasta a avantajat clar partidele mari parlamentare și a politizat excesiv organizarea electorală dat fiind că partidele mici extraparlamentare și alți observatori au avut doar un rol consultativ în timpul alegerilor. Un alt obstacol au fost schimbările în structura CEC contrar principiilor fundamentale aplicate încă de la constituirea sa în 1997, și anume – asigurarea continuității activităților electorale și implementarea standardelor profesionale. Secțiunea Context și evaluare generală din Raportul Comisiei Europene Implementarea politicii europene de vecinătate în 2008 menționează că au fost înregistrate regrese în domeniul aplicării legislației electorale, iar Secțiunea Democrația și statul de drept menționează că, în aprilie 2008, Parlamentul a adoptat modificări neconforme standardelor europene, inclusiv în ceea ce privește

¹⁴⁰ OSCE/ ODIHR (2005), Republica Moldova: Alegerile parlamentare din 6 martie 2005. OSCE/ODIHR Raportul final al Misiunii de Observare OSCE/ ODIHR, http://www.osce.org/documents/odih/2005/06/14919_ro.pdf

interzicerea deținerii cetățeniei duble sau multiple pentru numeroase categorii de funcționari și de reprezentanți aleși, a ridicat pragul electoral pentru intrarea forțelor politice în Parlament și a interzis alianțele electorale.

Făcând referință la Opiniile exprimate de Comisia de la Veneția și Consiliul Europei în cooperare cu Biroul OSCE/ ODIHR, Raportul Comisiei Europene declară că aceste modificări au însemnat un pas înapoi, recomandând fără echivoc abrogarea acestora înainte de alegerile din aprilie 2009¹⁴¹.

După organizarea alegerilor locale în R. Moldova (3 și 17 iunie 2007), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și-a exprimat îngrijorarea privind faptul că unele aspecte ale procesului electoral nu corespund standardelor europene pentru alegeri¹⁴². În special, raportorii APCE au observat cazuri de intimidare și presiune asupra candidaților în timpul celui de-al doilea tur de scrutin, lipsa de pluralism în acoperirea mediatică a campaniei electorale, lipsa capacității instituțiilor media de a oferi diversitatea de informații. Aceiași raportori ai Adunării Parlamentare a CE au observat cu regret efectele aplicării necorespunzătoare a unor proceduri electorale, subminarea secretului votului și o procedură complicată pentru examinarea contestațiilor, ceea ce a condus la întârzierea publicării rezultatelor votării. Aceste probleme apar cu regularitate în practica electorală moldovenească și nu pot fi tolerate într-un stat membru al Consiliului Europei, care aspiră la construirea unei societăți democratice pluraliste, bazate pe supremația legii. O altă problemă a fost legată de lipsa unui progres clar în implementarea Registrului electronic al alegătorilor și de încălcările privind listele suplimentare de alegători în R. Moldova, care atrag în mod constant o doză de critici serioase din partea observatorilor internaționali și naționali pe parcursul alegerilor.¹⁴³

Preocupările privind corectitudinea listelor, inclusiv discrepanțele dintre registrul oficial și alegătorii existenți, sunt confirmate indirect de faptul că unele agenții de stat mențin cel puțin 3 registre separate ale populației (Asigurări de sănătate, Pensii, Buletine de identitate), cu un contrast evident între ele, fără de integrarea sau verificarea acestor liste cu listele alegătorilor, întreținute de autoritățile locale. Observatorii locali au notificat în rapoartele lor că, deși populația continuă să voteze pe listele suplimentare, un număr de alegători cuprins între circa 5% și 10% nu este inclus în Registrul național al alegătorilor. Votarea absenților (spre exemplu, prin corespondență sau postvotare) nu este reglementată și nici măcar menționată în Codul electoral și, respectiv, cei care nu respectă procedura uniformă a alegerilor și nu sunt incluși în listele alegătorilor sunt considerați absenți. Aceasta se referă și la participarea

¹⁴¹ Raportul Comisiei Europene Implementarea politicii europene de vecinătate în 2008, Raport de progres Republica Moldova, www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/pProgress%20Report_ro.pdf

¹⁴² Rezoluția 1572 (2007) – Onorarea obligațiilor și angajamentelor de către R. Moldova, dezbateră Adunării din 2 octombrie 2007 (Ședința 31), vezi doc. 11374, Raportul Comitetului privind onorarea obligațiilor și a angajamentelor de către statele membre ale Consiliului Europei (Comitetul de Monitorizare), Coraportori: dna Durrieu și dl Vareikis). Text adoptat de către Adunare pe 2 octombrie 2007 (Ședința 31) – ultima actualizare: 05.04.2010: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>

¹⁴³ Art.39 din Codul electoral prevede că „Listele electorale se întocmesc de către primărie, în două exemplare, pentru fiecare secție de votare. După ce au fost întocmite, listele se verifică la domiciliul alegătorilor înscrși în ele, se semnează de către primarul localității și se aduc la cunoștință publică cel mai târziu cu 20 de zile înainte de ziua alegerilor.”

alegătorilor din afara țării, cu eforturile specifice depuse de misiunile consulare și diplomatice de peste hotare¹⁴⁴. Deși legislația prevede dreptul la vot în misiunile diplomatice și consulare, aplicarea ei în legile sus-menționate a fost ignorată în Codul electoral¹⁴⁵. Revenirea pentru alegeri a cetățenilor aflați în străinătate nu este realistă pentru majoritatea acestora din considerente de timp și de resurse. Totodată, peste hotare există prea puține condiții de vot, **acestea fiind limitate la oficiile consulare și ambasadatele Republicii Moldova, situate în unele capitale.**

Desigur, chestiunile subliniate mai sus au avut efecte largi în alegerile din ultimii cinci ani, în care rata redusă de participare a condus la invalidarea a trei din cele patru runde de alegeri locale în municipiul Chișinău în 2006. Totodată, lipsa unor acțiuni privind listele alegătorilor a fost percepută ca o invitație la fraudă, în 2009, sau mai degrabă ca un răspuns inconștient și inert la recomandările făcute de către organizațiile europene autorităților moldovenești. Una dintre cele mai populare critici la adresa legislației electorale a ținut de faptul că prin practicarea listelor închise, într-o singură circumscripție națională, combinată cu praguri electorale prea mari, în absența blocurilor electorale, sunt avantajate partidele mari, în detrimentul partidelor mici, ceea ce afectează legitimitatea și reprezentativitatea politică a organelor alese.

Totodată, acest sistem electoral privează politicienii aleși prin vot direct de răspundere politică în raport cu alegătorii lor, odată ce aceștia răspund într-o mai mare măsură față de liderul de partid decât față de alegători. De fapt, listele de candidați de partid propuse pentru înregistrare sunt aprobate, de regulă, de către liderul de partid, conform propriilor sale concepte, interese sau preferințe, ignorând complet procedurile interne de partid sau criteriile meritocratice. Ca urmare, preferințele exprimate de către alegători nu afectează ordinea alegerii candidaților individuali sub nicio formă, cel puțin în cazul candidaților propuși de către partidele politice. Odată ce niciun candidat independent nu a reușit să treacă de pragul electoral exagerat de 3%, partidele politice sunt, de fapt, unicii arhitecți ai structurii sistemului politic în Republica Moldova, iar întreruperea acestei tradiții nu se prevede în timpul apropiat.

Excluderea constituirii blocurilor electorale, combinată cu creșterea pragului de reprezentare în alegerile parlamentare, a fost interpretată ca o încercare reușită de a mări numărul de voturi irosite, care avantajează în acest fel partidele mari. Pragul impus de sistemul electoral proporțional pentru a câștiga mandate parlamentare s-a schimbat în repetate rânduri: în 2005 a fost redus de la 6% la 4% pentru partide și de la 9% și 12% la 8% pentru blocuri electorale. Această diminuare a pragului electoral a fost apreciată ca o îmbunătățire, iar ultima Opinie comună a OSCE/ ODIHR și a Comisiei de la Veneția recomanda ca „Autoritățile Republicii Moldova să nu schimbe în niciun caz această reducere, păstrarea ei la acest nivel fiind considerată oportună”, specificându-se, de asemenea, faptul că „**autoritățile trebuie să încurajeze coalițiile, pentru a permite o mai bună cooperare și stabilitate guvernamentală**”. Cu toate acestea, în 2008, autoritățile Republicii Moldova au ridicat din nou pragul electoral de la 4% la

¹⁴⁴ OIM estimează că aproximativ 40% din populația aptă de muncă din R. Moldova lucrează peste hotare.

¹⁴⁵ Art.26 l lit. h prevede responsabilitatea CEC „de a soluționa chestiuni privind modul de participare la alegeri a cetățenilor care în ziua votării se află în afara teritoriului țării”.

6% din numărul total de voturi valabile (art.86-2), acesta fiind considerat foarte ridicat, contribuind astfel la creșterea numărului de voturi risipite.

În același an, autoritățile au modificat și un șir de articole pentru a exclude formarea alianțelor și blocurilor electorale. După cum arată faptele, „**sistemele proporționale pure**” își au propriile piedici, de vreme ce acestea creează premise pentru discriminarea partidelor mai mici față de partidele mari/ naționale, care au reușit să stabilească un număr de voturi proporțional cel puțin unui mandat în organul reprezentativ. Diferit de cel majoritar (**sistemul uninominal**), **sistemul proporțional electoral** ar trebui să garanteze o mai mare reprezentativitate prin realizarea unei reprezentări simetrice a preferințelor electorale în voturile exprimate. Astfel, dacă sistemul uninominal favorizează parlamentele cu două partide, sau coalițiile temporare ce implică partidele mici și medii, dar totuși păstrează anumite distorsiuni în reprezentarea populației, atunci **sistemele proporționale pure incorporează distorsiuni semnificative în proporționalitatea reprezentării și în general favorizează sistemul bipartid în detrimentul partidelor mici și medii**¹⁴⁶. Totodată, există voci care consideră că accederea în Parlament a mai multor partide mici ar dăuna stabilității guvernamentale. De fapt, acesta a fost unul dintre argumentele expuse de către autorii modificărilor Codului electoral în anul 2008, atunci când „pragul electoral” a fost ridicat la 6% și blocurile electorale au fost lichidate. Astfel, în sistemele electorale, pragurile compensează efectul de dispersare a diversității de opinii existente într-o anumită societate. Dacă organul reprezentativ dispune de 100 de locuri vacante, într-un sistem proporțional mixt, un partid trebuie să dispună de 1% voturi pentru a obține 1 mandat. În acest mod, teoretic, un atare organ reprezentativ ar putea avea 100 de reprezentanți de la 100 de partide diferite. Totuși, în 2007, Parlamentul RM decide să aprobe un șir de amendamente la Codul electoral, încercând să dea răspunsuri la observațiile conținute anterior în Opiniile comune ale Consiliului Europei, Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, dar și unor critici interne, din partea actorilor nestatali din Republica Moldova.

Legea nr.273-XVI din 07.12.2007. Modificările aduse la Codul electoral au introdus noi interdicții pentru persoanele care dețin o altă cetățenie decât cea a Republicii Moldova. Astfel, persoanele care dețin și alte cetățenii erau obligate să declare la momentul înregistrării lor acest lucru pe propria răspundere, iar la momentul validării mandatului de deputat, cei aleși trebuiau să confirme documentar renunțarea sau inițierea procedurii de renunțare la cetățenia altui stat ori retragerea cererii privind obținerea cetățeniei altui stat. Nedeclararea deținerii cetățeniei altui stat atrăgea „posibila anulare a validării mandatului de deputat de către Curtea Constituțională, la sesizarea CEC”. Aceste amendamente aduse Codului electoral au provocat coliziuni importante în societate, atât în ceea ce privește conformitatea lor cu standardele în materie electorală ale Consiliului Europei, atrăgând critica deschisă în Opinia comună din 2008 asupra Codului electoral al RM din partea Comisiei de la Veneția, care

¹⁴⁶ Astfel, dacă partidul A obține în jumătate de circumscripții 51% de voturi, iar partidul B, în cealaltă jumătate de circumscripții, 51% de voturi, și partidul C, în fiecare dintre aceste circumscripții, câte 35% de voturi, partidele A și B vor repartiza între ele toate mandatele, iar C nu va primi niciunul. Astfel un partid care reprezintă interesele a practic 35% din populație nu va fi admis deloc la procesul decizional legislativ.

considera aceste modificări ca fiind neconforme standardelor internaționale în materie și în posibilă contradicție cu reglementările Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CADO), ale Convenției europene cu privire la cetățenie¹⁴⁷. Deși aceste neconformități au fost contestate la Curtea Constituțională, aceasta a considerat restricțiile ca fiind constituționale și conforme Convenției europene cu privire la cetățenie, prin Hotărârea sa nr.9 din 26.05.2009, precum și prevederilor CADO (Protocolul adițional nr.1). Pare elocvent și faptul că această hotărâre a fost adoptată după decizia CEDO din 18.11.2008, în cazul Tănase și Chirtoacă contra RM, prin care se constata, unanim, „violarea art.3 al Protocolului nr.1 al CADO”, apreciindu-se ca „o contradicție flagrantă acordarea resortisanților săi dreptul de a deține cetățenia multiplă, dar interzicându-le să fie aleși în Parlament, venind în contradicție cu recomandările Comisiei de la Veneția în privința stabilității legislației electorale”. Menționăm că, deși ulterior aceeași decizie a fost reconfirmată, în fapt, prin hotărârea Marii Camere a CEDO¹⁴⁸, Curtea Constituțională din RM nu și-a anulat nici până astăzi decizia sa, insistând în interpretarea eronată pe care e emis-o anterior.

Legea nr.76-XVI din 10.04.2008. Pretinzând că blocurile electorale sunt utilizate de către partidele nerepresentative pentru a accede în Parlament, în 2008 partidul de guvernământ (PCRM) – în cooperare cu PPCD – a reușit să adopte o serie de modificări ale Codului electoral, interzicând alianțele electorale și ridicând, totodată, pragul electoral pentru partide politice de la 4% la 5%. Alte restricții introduse prin Legea nr.76-XVI din 10.04.2008 au vizat „reglementarea suplimentară a dreptului de a alege (limitând persoanele condamnate pentru infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave) și de a fi ales (deținătorii multiplei cetățeni, persoanele condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre judecătorească definitivă și care își ispășesc pedeapsa în locuri de detenție sau care au antecedente penale nestinse pentru comiterea unor infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave, persoanele private de dreptul de a ocupa funcții de răspundere prin hotărâre judecătorească definitivă” etc. Modificările au inclus și „reglementarea unor aspecte suplimentare vizând suspendarea din funcție a persoanelor care nu pot fi membri de partid sau care pot abuza de resurse administrative în virtutea funcției deținute (conducători ai autorităților publice centrale și locale), condiții suplimentare pentru membrii CEC (vechime de 10 ani în domeniul juridic sau al APL, deținerea doar a cetățeniei RM), posibilitatea privind anularea înregistrării concurenților electorali doar prin hotărâre judecătorească, pentru încălcări grave ale Codului electoral, dreptul persoanelor de a desemna în calitate de candidați doar proprii membri și persoane fără apartenență politică, dreptul unei persoane de a candida la mai multe funcții electivă doar din partea unui singur partid, asimilarea publicității electorale prin internet și a telefoniei mobile cu publicitatea electorală în presa scrisă, înscrierea concurenților electorali în buletinele de vot în ordinea rezultată din tragerea la sorți efectuată zilnic de către organul electoral respectiv, enumerarea actelor de identitate în baza cărora se poate vota, posibilitatea solicitării renumărării voturilor și contestarea acțiunilor (sau inacțiunilor) și a hotărârilor organelor electorale pe cale ierarhică și în instanță”.

¹⁴⁷ Opinia comună din anul 2008, Comisia de la Veneția și OSCE/ ODIHR, CDL-AD (2008)022, pct.30-32,38.

¹⁴⁸ Hotărârea Marii Camere a CEDO în cauza Tănase contra Moldovei, 27.04.2010.

Legea nr.25-XVII din 15.06.2009. Chiar în preajma alegerilor parlamentare din 29 iulie 2009, Parlamentul a adoptat noi amendamente la Codul electoral, în principiu, pentru: a reduce pragul electoral în cazul partidelor de la 6% la 5%, reducerea pragului de participare pentru validarea alegerilor de la $\frac{1}{2}$ la $\frac{1}{3}$ din numărul persoanelor înscrise în listele electorale, anularea pragului de participare pentru validarea alegerilor repetate. Aceste modificări erau determinate de stabilirea datei alegerilor repetate la 29 iulie 2009, într-o zi lucrătoare de miercuri, în mijlocul verii, iar nevalidarea rezultatelor acestor alegeri repetate părea un rău mai mare decât „modificarea regulilor pe parcursul jocului electoral” – un principiu prescris de standardele electorale europene.

În perioada decembrie 2009 – februarie 2010, Parlamentul adoptă trei noi legi cu completări și modificări ale Codului electoral. **Legea nr.127-XVIII din 23.12.2009** aduce excluderea restricțiilor privind deținătorii multiplei cetățenii, aplicând astfel pe terenul legislației naționale efectele Hotărârii Marii Camere a CEDO din 27.04.2010 și eliminând astfel interdicțiile de ocupare a funcțiilor de membru al CEDO deopotrivă cu eliminarea îngrădirilor pentru candidații la alegerile parlamentare. **Legea nr.131-XVIII din 23.12.2009** exclude componentele de contravenții, expediindu-le spre Codul contravențional deja existent. **Legea nr.16-XVIII din 26.02.2010** modifică art.139 din Codul electoral cu privire la organizarea alegerilor locale noi. Potrivit acestor modificări, autoritățile locale vor anunța CEC în termen de 10 zile de la data apariției circumstanțelor care generează noi alegeri (demisie, revocare sau imposibilitatea exercitării funcțiilor de către primar, dizolvare a consiliului local, efectuarea reorganizării administrativ-teritoriale), urmând ca CEC să stabilească în termen de 30 de zile de la data constatării acestor circumstanțe alegeri noi, dar cu cel puțin 60 de zile până la data stabilită pentru alegeri.

Analiza modificărilor operate la Codul electoral pe parcursul anilor 2007-2010 relevă caracterul spontan și contradictoriu al inițiativelor legislative din acest domeniu. Rezultatul net al frecvențelor schimbări a condus la violarea unor importante standarde și recomandări din partea organismelor internaționale și europene la adresa autorităților din RM pe cadrul general și conex de organizare a competiției electorale, și doar într-o mică măsură acestea pot fi considerate a fi pozitive și conforme cu obiecțiile expuse în Opiniile comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ ODIHR din această perioadă. În particular, Opinia comună din 2008 insistă asupra caracterului incomplet al unor recomandări implementate anterior și a urgenței de a completa omisiunile existente în legislație cu soluții la problemele constatate¹⁴⁹.

Chestiunea pragurilor electorale: Existența pragurilor electorale reprezintă o practică ce nu se bucură de multă apreciere din partea instituțiilor europene. În repetate rânduri, OSCE/ ODIHR și Comisia de la Veneția a Consiliului Europei au recomandat înlăturarea cerinței de **prag electoral**, deoarece aceasta a condus la cicluri de alegeri eșuate¹⁵⁰, însă numai în urma alegerilor anticipate din 29 iulie, aproape

¹⁴⁹ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2008=022), pct. 8 și 9.

¹⁵⁰ Opinia mixtă a OSCE/ODIHR și a Comisiei de la Veneția privind Codul electoral din Republica Moldova din 10 aprilie 2008 (CDL-AD 208 022), p.15.

de dizolvarea Parlamentului nou-ales, Codul electoral a fost modificat ca să permită validarea alegerilor în cazul unei rate de participare de 30%. Înainte de 2008, alianțele electorale aveau de trecut praguri extrem de înalte, 4% pentru un partid politic, 7% pentru o alianță din două partide, 9% pentru o alianță tripartită.

De regulă, pragurile electorale se calculează pe baza voturilor valabile (și nu a tuturor voturilor exprimate); astfel, eliminarea din numărătoare a voturilor nevalabile reduce pragul electoral. Un singur partid are o probabilitate mai mare de a beneficia de pe urma diferenței create decât un bloc electoral. Experții internaționali, de altfel, au pus la îndoială folosirea ratei de participare în validarea alegerilor, stabilită de către Codul electoral – 50% din numărul total de voturi ale alegătorilor incluși în listele electorale. Problema aici este legată de discrepanța evidentă în calcularea ratei totale de participare (50% din alegătorii înregistrați pentru validarea alegerilor parlamentare, art.91, Alegeri nevalabile). Pe parcursul ultimilor ani, pragul electoral în alegerile din Republica Moldova a rămas un subiect destul de important de dezbateri publice. Desigur, aplicarea pragurilor electorale produce și anumite distorsiuni legate de proporționalitatea reprezentării, însă ea presupune un echilibru între principiul reprezentării simetrice și valoarea funcționalității guvernelor. Evident, clauza pragului nu are drept scop subminarea ideii de sistem electoral proporțional, ci mai degrabă corectarea unor dezavantaje ale sale. Iată de ce câteva state care aplică sisteme electorale proporționale nu acceptă praguri electorale ce ar depăși 5% sau au decis să utilizeze praguri multiple, pentru asigurarea flexibilității efectelor în perioada alegerilor¹⁵¹.

Practica judiciară a Curții Federale Constituționale Germane denotă în dosarele Asociației Alegătorilor din Schleswig-Holstein (1952), Minorității Daneze (1954), Partidului Bavarez (1957), Unității Naționale (1990) o elaborare extensivă a conceptului de limitare a pragurilor electorale. Spre exemplu, în cazul Asociației Alegătorilor din Schleswig-Holstein (1952) Curtea a declarat nevalabil pragul electoral de 7%, propus de provincia germană Schleswig-Holstein. În decizia sa, Curtea Federală Constituțională a invocat că un astfel de prag exagerat ar **prejudicia principiul egalității aplicat față de partide**. Criticii sistemului electoral precedent apreciau pragurile electorale ca fiind prea înalte, spunând că pragul de 6% pentru partide și 9–12% pentru blocuri electorale (în funcție de numărul de partide care le formează) pare a fi dificil sau aproape imposibil de depășit pentru unele regiuni sau partide reprezentând minorități etnice¹⁵². În opinia lor mixtă privind Codul electoral al Republicii Moldova, raportorii Comisiei de la Veneția și ai Consiliului Europei au exprimat preocupările locale și au abordat autoritățile moldovenești cu o serie de recomandări privind îmbunătățirea legislației electorale, în special cu referire la: pragul electoral; eliminarea posibilităților preelectorale ale partidelor de a forma alianțe sau blocuri; restricțiile privind dreptul cetățenilor moldoveni cu cetățenie dublă/ multiplă de a ocupa funcții în Parlament¹⁵³.

¹⁵¹ În Canada, un proiect de reformă a sistemului electoral prevede trecerea la un prag electoral de 5% pentru partide și 2% pentru candidații independenți la alegerile federale. <http://www.economicexpert.com/a/Election:threshold.html>

¹⁵² Există anumite grupuri regionale și minorități în R. Moldova, găgăuzi și bulgari, al căror număr de voturi constituie aproximativ 6% din electorat.

¹⁵³ Comisia de la Veneția la cea de-a 76-a Ședință Plenară (Veneția, 17–18 octombrie 2008), R. Moldova: Preluarea pachetelor de cooperare cu Consiliul Europei, 26 martie 2009 – Documente informaționale SG/Inf(2009)1.

Alianțele preelectorale. La începutul anului 2008, Parlamentul RM a modificat Codul electoral prin interzicerea blocurilor electorale și ridicarea pragului pentru partide la 6%. Autorii schimbărilor și-au motivat atunci această opțiune prin încercarea de a „evita fragmentarea excesivă a viitorului Parlament”, dar nu au putut oferi răspunsuri satisfăcătoare asupra efectelor pe care aceste interdicții le impun partidelor mici sau minorităților regionale puțin reprezentate și nici în ce măsură aceste modificări sunt conforme art.11 cu privire la libertatea de asociere, înscrisă în prevederile Convenției europene. Excluderea alianțelor electorale a diminuat și rolul liderilor regionali, exacerband rolul liderilor naționali în aprobarea listelor finale ale candidaților din partea partidelor pentru scrutin. Un proiect de lege care a urmărit scopul de a modifica Codul electoral a fost pregătit în 2010, ca urmare a constituirii unei Comisii parlamentare speciale pentru perfecționarea cadrului legislativ electoral (Hotărârea nr.39-XVIII din 15.10.2009) pe baza unei analize ample a situației în domeniu și în temeiul observațiilor formulate în Opiniile comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ ODIHR (2007-2008). Printre propunerile inserate într-un proiect de lege adoptat în prima lectură de Parlamentul RM a intrat și excluderea restricției cu privire la formarea alianțelor electorale, opțiune sprijinită de marea majoritate a actorilor politici și comunitatea de experți naționali¹⁵⁴.

5.2. Regulile de desemnare a candidaților în alegeri

Art.41 din Codul electoral reglementează procedura de desemnare a candidaților în alegeri: procedura începe cu 60 de zile înainte de alegerile parlamentare și se încheie cu 30 de zile înainte de ziua alegerilor, iar în cazul alegerilor locale, desemnarea candidaților începe imediat după crearea circumscripțiilor electorale, prin consiliile electorale de circumscripție (40 înainte de ziua alegerilor – art.120). Candidații pot fi desemnați pentru alegeri de către:

- Partidele politice înregistrate și alte organizații social-politice la data desemnării candidaților acționând conform statutului și respectând legislația Republicii Moldova,
- Cetățenii Republicii Moldova care își depun candidatura proprie (candidați independenți).

În ziua următoare după anunțarea alegerilor, dar nu mai târziu de 30 de zile înainte de ziua alegerilor, CEC și Consiliile electorale de circumscripție vor începe recepționarea dosarelor de la candidații înscrși în cursa electorală (art.44). Dosarele trebuie să includă: copiile proceselor-verbale ale adunărilor de partid la care candidații respectivi au fost desemnați pentru alegeri, lista de semnături, cu numărul necesar de semnături în susținerea candidaților independenți, biografia (CV) candidatului, consimțământul scris al candidatului declarând voința de a participa la alegeri, declarația personală a candidatului cu raportarea veniturilor sale, a conturilor în bancă, proprietăților și profiturilor acumulate în ultimii doi ani precedenți alegerilor, hârtiilor de valoare posedate, proprietăților aflate în posesie sau în chirie, declarația oficială de suspendare

¹⁵⁴ Proiect de Lege pentru modificarea Codului electoral nr.I381-XIV din 21 noiembrie 1997.

a oricărei poziții oficiale incompatibile prin legislație cu calitatea de candidat, simbolul electoral, copia printată și electronică. CEC dispune de o procedură specifică de recepționare a dosarelor, care afectează astfel ordinea candidaților în lista electorală (partide și independenți).

Legislația interzice participarea unui singur candidat pentru mai mult de un singur partid, dar, de asemenea, impune restricții specifice candidaților, care nu pot activa în circumscripțiile electorale. Spre exemplu, autoritatea electorală națională (CEC) va emite certificate individuale pentru candidații în alegeri nu mai târziu de 3 zile de la data înregistrării și va plasa un anunț pe pagina sa de internet referitor la acest lucru. CEC are obligația de a asigura publicarea listelor depline ale candidaților înregistrați prin consiliile electorale de circumscripție, în limitele de timp prevăzute de Codul electoral, cu toate detaliile înregistrate, simbolurile, apartenența de partid, dacă există, ceea ce va permite consiliilor electorale de circumscripție de a expune lista finală pentru acces public în circumscripțiile de votare individuale. În art.126-1, partidele care iau parte la alegerile locale sunt constrânse să prezinte un anumit minim de candidați pe lista de partid, care corespunde cu ½ din numărul de mandate într-o anumită circumscripție electorală, potrivit prevederilor art.79 pentru alegerile generale. În 2007, cerințele susmenționate au fost folosite de unele consilii electorale de circumscripție, servind drept motiv pentru a suspenda întregi liste de candidați după retragerea anumitor candidați individuali, deoarece numărul de candidați rămași nu întrunea minimul necesar pentru alegerile locale¹⁵⁵.

Exemplarul/ modelul buletinului de vot pentru alegeri parlamentare este aprobat de către o decizie CEC, care de asemenea consultă consiliile electorale de circumscripție pentru alegerile locale (art.48, Capitolul 8 din Codul electoral). Buletinul este împărțit în pătrate egale conform numărului de concurenți electorali înregistrați în alegeri. Buletinul ar trebui să dispună de spațiu suficient pentru a include numele, prenumele, data de naștere, profesia, locul de muncă al candidaților respectivi, denumirea partidului care i-a desemnat în calitate de candidați de partid, simbolul său electoral, la dorință. Organele electorale vor exclude orice coincidență de simboluri pe unul și același buletin de vot.

Candidații electorali sunt introduși în buletinul de vot în ordinea tragerii la sorți, desfășurate zilnic de către organul electoral respectiv, la recepționarea dosarului deplin de la concurenți. În R. Moldova, buletinele de vot se tipăresc conform Legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite (în două limbi – rusă și română/ moldovenească). În cazul organizării concomitente a câtorva tipuri de alegeri, buletinele se vor tipări în culori distincte.

Alegerile în R. Moldova sunt finanțate de către stat, inclusiv cheltuielile necesare pentru pregătirea și desfășurarea alegerilor¹⁵⁶. Costul total al alegerilor este decis de către Parlamentul Republicii Moldova, pe baza estimărilor propuse de către CEC, în cadrul limitelor prevăzute de bugetul de stat pentru anul în care se desfășoară alegerile. Prin lege, susținerea străină a campaniei electorale – direct sau indirect –, precum și

¹⁵⁵ Caz inclus în raportul final de observare a alegerilor OSCE/ODIHR, Alegeri locale: 3–17 iunie 2007.

¹⁵⁶ Art.35 din Codul electoral, Capitolul IV.

a candidaților electorali este strict interzisă. Fondurile care se dovedesc a fi finanțare externă pentru partidele politice sunt supuse confiscării în folosul bugetului de stat (art.36), iar candidații respectivi (partide) se suspendă din cursa electorală.

Prevederile electorale permit concurenților electorali să primească împrumuturi de la stat pentru participarea la alegeri, fără de dobândă bancară (art.37). În această privință este aplicată o procedură specială și fondurile vor fi emise candidaților nominalizați sau entităților juridice, înregistrate de către Ministerul Finanțelor, care vor fi responsabile pentru utilizarea cuvenită a acestui împrumut. Regulile generale de acordare a suportului financiar campaniilor se referă, de regulă, la: obligația de a raporta în public toate finanțele și alt tip de suport material înainte de campanie și apoi (art.38) deschiderea unui cont special, numit „fondul electoral”, de către concurenți, prin care vor fi virate împrumuturile și care de asemenea va integra orice fel de donații de la persoane fizice și juridice (naționale).

Legislația interzice concurenților electorali de a primi donații de la: cetățeni care nu au împlinit vârsta de 18 ani, organizații bugetare, persoane anonime, organizații de caritate sau biserici. Practica de sponsorizare mixtă a candidaților în general se admite, dar nu este prea frecventă. Prin art.41 din Codul electoral, partidele pot desemna în calitate de candidați membrii proprii, precum și candidații fără de apartenență politică, și totuși partidele pot candida cu o singură listă într-o regiune unică. Art.126 stipulează condiții speciale pentru înregistrarea candidaturilor în calitate de candidați independenți sau de partid.

Pentru ca alegerile să aibă loc, numărul candidaților înscriși în liste la consiliu trebuie să conțină minimum 1/2 din numărul mandatelor prevăzute pentru circumscripția electorală respectivă și maximum cinci candidați supleanți. Partidele, alte organizații social-politice pot propune câte o singură candidatură pentru funcția de primar în fiecare circumscripție electorală. Un candidat nu poate candida în mai multe circumscripții electorale de același nivel. Orice persoană care se bucură de drepturi electorale poate candida pentru funcția de consilier atât în consiliul unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi a Republicii Moldova, cât și în consiliul unității administrativ-teritoriale de nivelul doi. O persoană poate candida și la funcția de primar, și la funcția de consilier local, dar nu poate candida la aceste funcții în mai multe circumscripții electorale de același nivel.

În unul din avizele sale comune, OSCE/ ODIHR și Comisia de la Veneția au criticat interzicerea participării la alegerile locale a militarilor care își satisfac serviciul militar în termen (art.123-1 al Codului). De asemenea, se consideră aspră restricția de a vota impusă „*persoanelor condamnate la privațiune prin hotărâre judecătorească definitivă pentru infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave* deoarece acest paragraf include și persoane a căror pedeapsă a fost pe deplin ispășită¹⁵⁷. Avizul comun al OSCE/ ODIHR privind Codul electoral a descoperit la fel cazuri de radiere a unor liste

¹⁵⁷ Opinia comună privind Codul electoral al Republicii Moldova, 10 aprilie 2008, Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), Document adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 76-a Ședință Plenară, Veneția, 17–18 octombrie 2008, p.7.

întregi de candidați, pornindu-se de la cazuri individuale de retragere a candidaților. Neajunsurile din articolele 42 și 43, care reglementează colectarea de semnături în susținerea candidaților independenți, indicate în ultimul Aviz comun, au rămas nerezolvate¹⁵⁸.

O altă schimbare efectuată în 2008 în articolul 44 al Codului electoral avea drept scop să clarifice data prezentării documentelor de înregistrare, precum și stabilirea unei perioade minime între „*emiterea deciziei privind locul și timpul pentru recepționarea documentelor și perioada exactă în care se vor primi documentele*”. Totuși, Codul rămâne neclar în chestiunea procedurilor privind verificarea actelor transmise de candidați pentru înregistrare, precum și a procedurilor pentru verificarea actelor prezentate de către candidați la înregistrare și consecințele situației în care informația prezentată se dovedește a nu fi veridică.

În 2008, Parlamentul RM modifică din nou legislația electorală, însă, în loc de a o aduce în conformitate cu observațiile conținute în rapoartele și opiniile formulate pe aceste subiecte, introduce noi restricții. Un nou paragraf, adăugat la articolul 13 (2), îngrădește dreptul de „a fi ales” în alegerile parlamentare pentru „*persoanele care dețin pe lângă cetățenia Republicii Moldova o altă cetățenie în condițiile art.75*”. Articolul 75(3) prevede că o persoană poate candida în cazul deținerii mai multor cetățenii doar cu condiția renunțării la alte cetățenii decât cea a Republicii Moldova, fapt văzut ca sursă de incompatibilitate. Restricțiile sus-menționate au fost stabilite de către fostul partid de guvernământ (PCRM) pentru a împiedica participarea la cursa electorală a unui număr de lideri ai opoziției, care implicit dețineau cetățenie multiplă, dar în deplină conformitate cu Legea Republicii Moldova privind cetățenia dublă, adoptată în 2003.

În decembrie 2007, această problemă a fost ridicată la CEDO în subiectul discriminării cetățenilor Republicii Moldova, deținători de cetățenie multiplă, în dreptul lor de a fi aleși în Parlamentul Republicii Moldova. Pe 18 noiembrie Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a emis o hotărâre în cazul **Tănase și Chirtoacă vs Moldova** (dosar 7/08)¹⁵⁹. Înalta Curte a decis cu unanimitate de voturi că, în acest caz, s-a comis o încălcare a Articolului 3 din Protocolul nr.1 (dreptul la libera alegere) din Convenția europeană privind drepturile omului (în cazul plângerii dlui Tănase, potrivit căreia o nouă lege electorală în R. Moldova îngrădea dreptul său de a candida în alegeri libere și de a ocupa postul de deputat, în caz că ar fi fost ales¹⁶⁰). Deși autoritățile moldovenești au pretins ulterior că vor face recurs contra hotărârii Curții, Marea Cameră a lăsat intactă decizia precedentă, adoptată în acest caz. Contrare articolului 38(3) din Constituție, care garantează „*dreptul de a fi ales în condițiile legii tuturor cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot*” și încălcând Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv articolul 3 din primul Protocol și art.14 din Convenție¹⁶¹, restricțiile

¹⁵⁸ CDL-AD(2007)040, par. 35–43.

¹⁵⁹ CEDO decide în cazurile lui Tănase și Chirtoacă versus Moldova. <http://www.lhr.md/news/116.html>

¹⁶⁰ Președintele Parlamentului RM, dl Marian Lupu, a vizitat Strasbourgul pe 7–8 decembrie 2008, printre altele pentru a discuta cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei de la Veneția și a deciziilor Curții.

¹⁶¹ Convenția europeană privind naționalitățile, ratificată de R. Moldova în noiembrie 1999, stipulează clar că „Etnicii unei părți a statului aflați în posesia unei alte etnii vor avea pe teritoriul acelei părți de stat aceleași drepturi și îndatoriri ca și ceilalți etnici ale acestei părți de stat. Primul Protocol al Convenției pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale (Paris, 20.III.1952, ETS nr.009); Articolul 3 – dreptul la alegere liberă.

adoptate de legislatorii de la Chișinău au reprezentat o probă crasă de politizare a dublei cetățenii și de lezare a egalității în drepturi a cetățenilor Republicii Moldova.

Abia în ianuarie 2010, aceste prevederi au fost revizuite în noul proiect de lege propus Parlamentului de către Comisia specială pentru îmbunătățirea Codului electoral,¹⁶² creată ca rezultat al Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova (nr.39-XVIII) privind formarea unei Comisii speciale parlamentare pentru perfecționarea legislației electorale (15 octombrie 2009). Proiectul de lege conține o serie largă de modificări pentru norma principală de reglementare a procesului de organizare a alegerilor, pe baza câtorva analize naționale și internaționale, abordând cele mai importante neajunsuri existente în legislația Republicii Moldova din acest domeniu.

Propunerile au conținut referințe depline la Avizul comun nr.455 din 17 decembrie 2007 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), Documentul OSCE/ ODIHR nr.CDL-AD (2007) 040 și Avizul comun nr.484 din 23 octombrie 2008 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), Documentul OSCE/ ODIHR nr.CDL-AD (2008)022, rapoartele internaționale de monitorizare a alegerilor din Republica Moldova în 2007–2009 (Consiliul Europei, OSCE/ ODIHR), rapoartele naționale de monitorizare a alegerilor în perioada 2007–2009, prezentate de către Coaliția 2007-2009, precum și la recomandările Comisiei Electorale Centrale, ale altor părți interesate, ale societății civile și altor organizații.

Proiectul propune următoarele modificări: Art.13(1-c) *,persoanele care sunt condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre judecătorească definitivă și își ispășesc pedeapsa în locuri de detenție, precum și persoanele care au antecedente penale nestinse pentru comiterea de infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave. Organele electorale sunt informate despre existența antecedentelor de către organele Ministerului Afacerilor Interne.* Textul propus modificării include, de asemenea, prevederea privind „cetățenia exclusivă” (art.19-1).

Noile modificări din 2010 ale Codului electoral au drept scop excluderea restricției de a propune pe lista de partid a candidaților fără de calitatea de membru (art.41-2), scăderea pragului electoral (pentru partide de la 5% la 4%, pentru candidați independenți de la 3% la 2%, și acceptarea creării blocurilor de partide/ coaliții în alegeri, care vor avea de trecut un prag de 6%). Astfel, blocurile electorale stabilite pe baza partidelor constitutive și a statutelor existente, alte organizații social-politice înregistrate de CEC pentru alegerile parlamentare sau locale pot propune nonmembri de partid pe listele lor, în decurs de 15 zile de la constituirea lor. Candidații independenți pot fi înregistrați pentru alegerile locale dacă sunt susținuți de cel puțin 2% din numărul alegătorilor înregistrați în circumscripția electorală respectivă, împărțit la numărul de mandate pentru consiliul local, dar nu mai puțin de 50 de persoane. Atunci când candidații concurează pentru funcția de primar (art.27), candidaților li se va solicita susținerea a cel puțin 5% din numărul de alegători înregistrați în circumscripția electorală respectivă, dar nu mai puțin de 150 de persoane și nu mai mult de 10.000 de persoane.

¹⁶² Hotărârea Parlamentului (nr.39-XVIII din 15.10.2009) cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru perfecționarea cadrului legislativ electoral.

Modificările propuse la Codul electoral includ o reverificare comprehensivă a listelor de alegători pe plan național, implementată de autoritățile publice locale sub supravegherea strictă a Comisiei Electorale Centrale. Listele verificate și completate vor reprezenta informația actualizată oficial în **Registrul de stat al alegătorilor**, care va: „include toți cetățenii cu drept de vot, care au reședința în regiunea respectivă la momentul completării listelor. Listele electorale se fac accesibile în localurile secțiilor de votare, precum și se plasează pe pagina web oficială a CEC cu cel târziu 20 de zile înaintea alegerilor”. Ca urmare a acestei verificări, autoritățile locale vor actualiza listele anual, începând cu 1 ianuarie până la 1 martie, în raza teritorială a competențelor lor.

Pentru evitarea votării multiple, autoritățile locale vor include codul personal IDNP pe lângă nume, prenume, data nașterii și domiciliul alegătorilor înregistrați. Autorii propun adițional de a introduce următoarea prevedere: *„Listele de alegători, care includ persoanele deținute pe baza unui mandat de arestare până la pronunțarea sentinței judecătorești, persoanele condamnate la privațiune de libertate a căror sentință nu este definitivă, cele care execută o sancțiune administrativă sub formă de arest, persoanele condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre judecătorească definitivă pentru infracțiuni ușoare, mai puțin grave și grave, votează în baza listelor întocmite și trimise la biroul electoral de către administrația instituției de detenție” (art.29-7). Art.39 urmează să fie completat de un nou alineat (11), care include prevederea că cetățenii cu domiciliul permanent peste hotare și înregistrați la oficiile consulare ale acestor state, dar care se pot afla în R. Moldova în ziua alegerilor, au dreptul de a vota într-o secție de votare specială, stabilită de CEC. Înregistrarea acestor alegători se va efectua pe baza listelor suplimentare ale alegătorilor, pe bază de confirmare individuală.*

5.3. Partidele în campania electorală

Constituția din 1994 (modificată pentru ultima dată în 2006) și Codul electoral din 1997 (cu multiplele amendamente în perioada 2007-2008) reprezintă două din cele mai importante acte normative, ce reglementează modul de organizare a alegerilor parlamentare și locale, precum și a referendumurilor în R. Moldova. Cadru legislativ ce reglementează alegerile include, de asemenea, Legea cu privire la partidele politice din 2007, Legea privind întrunirile, adoptată în 2008, legile organice cu privire la activitatea curților de justiție, precum și hotărârile și regulamentele adoptate de CEC. Legislația stabilește un cadru general normativ-legislativ în scopul asigurării corectitudinii și caracterului democratic al alegerilor, referindu-se, de asemenea, la aspectele tehnico-materiale și financiare ale curselor electorale. În afară de aceasta, legislația electorală garantează o serie de drepturi pentru participanții la scrutin. De exemplu, candidații la alegerile parlamentare au dreptul la suspendarea temporară a activității la locul de muncă fără păstrarea salariului pentru durata campaniei, iar după înregistrarea în conformitate cu legislația, la călătorii gratis în orice tip de transport pe teritoriul întregii țări (cu excepția taximetrelor) sau, în cazul alegerilor locale, în raza circumscripției electorale respective.

Art.47 al Codului reglementează activitățile de agitație electorală ale partidelor, candidaților independenți și agenților electorali ai candidaților, care sunt încurajați

să dezbată public programele electorale proprii sau ale altor concurenți electorali etc. Agitația electorală este permisă însă doar candidaților înregistrați (partide sau independenți), în conformitate cu legislația în vigoare. Odată cu interzicerea, în 2008, a formării blocurilor preelectorale, listele multor partide politice au fost completate cu candidați ce au fost în trecut membri proeminenți ai altor partide. Deși calitatea de membru al partidului care i-a nominalizat nu este obligatorie pentru candidați, aceștia nu au dreptul să fie membri din partea altor partide.

Conform normei legale, autoritățile locale sunt obligate ca în termen de 3 zile de la data înregistrării concurenților electorali să stabilească și să garanteze locuri speciale de afișaj electoral, precum și localuri pentru desfășurarea întâlnirilor cu alegătorii. Codul electoral cheamă la distribuirea uniformă a timpului/ spațiului de emisie și cere de la instituțiile media publice și private să asigure condiții egale, adică proporționale, pentru concurenții electorali (art.47). Acte speciale adoptate de Instituția Publică Națională a Audiovizualului reglementează distribuirea timpului de antenă pentru concurenții electorali, în baza unor reguli clare de administrare a instituțiilor media publice și private și stabilește restricții privind tipul minim alocat concurenților în perioada scrutinului. Un capitol aparte al Codului obligă instituțiile publice ale audiovizualului să acorde timp de antenă gratis concurenților electorali pe parcursul campaniei electorale, în limitele stabilite de CEC.

Concurenții electorali pot procura timp de antenă contra plată, în conformitate cu taxele comerciale stabilite, dar nu mai mult de 2 ore pentru întreaga campanie electorală și nu mai mult de 2 minute zilnic la fiecare instituție a audiovizualului în parte. Dezbaterile politice vor fi organizate în grup sau pentru toți candidații înregistrați împreună, asigurându-se egalitatea șanselor acestora de a participa la dezbateri. În cazul în care instituțiile mass-media refuză difuzarea publicității electorale unor concurenți electorali, aceștia pot contesta refuzul la instanța de judecată.

Toate emisiunile analitice, spoturile informaționale sau de publicitate vor fi difuzate cu respectarea limitelor și standardelor stabilite de CEC pentru campania electorală și, în cazul în care unele din ele încalcă drepturile concurenților electorali, ultimii vor primi spațiu de emisie pentru a-și exercita dreptul la replică în condiții corespunzătoare. În fine, Codul electoral stipulează clar că în timpul unui scrutin sau al unui referendum, timpii de antenă oferiți serviciilor de presă ale autorităților publice centrale nu pot fi utilizați în scopul agitației electorale. (47-11). Codul electoral interzice instituțiilor media agitația electorală în ziua alegerilor, însă încălcările nu au fost sancționate practic deloc în ultimele alegeri.

Această prevedere poate fi interpretată, de asemenea, în mod specific ca o interdicție a „agitației indirecte”, de care a abuzat pe larg fostul partid de la guvernare (PCRM) în două campanii consecutive pe parcursul anului 2009. În realitate, ultimele rapoarte de observare a alegerilor parlamentare (OSCE/ CoE/ UE și Coaliția – 2009 cu privire la alegerile din 5 aprilie 2009 au indicat faptul că acestea „**au fost marcate de multiple neregularități**”. Interdicțiile prevăzute de legislație privind utilizarea de către concurenții electorali a funcțiilor deținute în scopuri electorale nu au fost aplicate. Utilizarea abuzivă a „resurselor administrative” de către guvernarea precedentă a fost, de asemenea, menționată în rapoartele observatorilor.

Ultimul Aviz comun al OSCE/ ODIHR și Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei a indicat faptul că, în timp ce Codul electoral servește ca o bază solidă pentru organizarea unor alegeri democratice, amendamentele introduse în 2008 au preluat doar în mod selectiv sau parțial recomandările făcute anterior. O serie de amendamente-cheie, cum ar fi creșterea pragului electoral de reprezentare a partidelor în Parlament¹⁶³, interzicerea formării blocurilor preelectorale și limitarea dreptului de a fi ales în Parlament pentru persoanele cu cetățenie multiplă¹⁶⁴ au provocat critici serioase și temeri justificate în rândul partidelor de opoziție, care au acuzat autoritățile că ar afecta, în acest mod, instituțiile pluraliste, ca principiu constituțional fundamental pentru competiția politică și obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

Art.46 al Codului prevede că „Concurenții electorali participă, pe bază de egalitate, la campania electorală, beneficiază de drepturi egale în folosirea mijloacelor de informare în masă, inclusiv a radioului și televiziunii, finanțate de la buget”. Cu toate acestea, alegerile din 2009 au fost afectate de încălcări crase ale principiilor campaniei electorale, prin intermediul unor instituții media publice părtinitoare, lacune procedurale considerabile și acuzații privind fraudarea alegerilor¹⁶⁵. După cum se menționează în Avizul comun al Comisiei de la Veneția, problemele legate de limitarea dreptului la libertatea cuvântului și la libera exprimare din paragrafele (1) și (12) ale art.47 al Codului au rămas nerezolvate¹⁶⁶ și au fost utilizate în vederea obținerii unor avantaje necuvenite de către candidații partidului aflat la guvernare, după cum se vede și în rapoartele finale ale misiunii de observatori OSCE/ ODIHR privind alegerile din aprilie-iulie¹⁶⁷.

Luată împreună, aceste prevederi au creat obstacole pentru reprezentarea partidelor, candidaților și cetățenilor, a persoanelor ce aparțin minorităților naționale și a reprezentanților opoziției politice, contribuind astfel la slăbirea pluralismului. În Rezoluția sa 1666 (2009), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a deplâns „respectarea parțială de către autoritățile moldovenești a recomandărilor sale anterioare privind îmbunătățirea procesului electoral și consolidarea instituțiilor democratice înainte de alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009”¹⁶⁸. Adunarea a sugerat noului Parlament al Republicii Moldova să întreprindă acțiuni imediate (după alegeri) prin adoptarea unui Plan de acțiuni cu măsuri și termene concrete de implementare a actelor adoptate privind subiectul situației instituțiilor democratice în Republica Moldova (**Rezoluția 1572, 2007**).

¹⁶³ Aproape 15 la sută din voturile acordate în cadrul alegerilor curente, un pic mai puțin decât cele din alegerile precedente, nu și-au găsit reprezentare în Parlament din cauza pragului electoral de 6%.

¹⁶⁴ Pe 18 noiembrie 2008 Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a luat o decizie împotriva Republicii Moldova, considerând că această restricție încalcă dreptul de a fi ales, după cum prevede art.3 al Protocolului nr.1 al deciziei CEDO din 18 noiembrie 2008 cu privire la cazul Tănase și Chirtoacă împotriva Moldovei (cererea nr.7/08). Guvernul a contestat această decizie la Marea Cameră a CEDO pe 6 aprilie 2009.

¹⁶⁵ Rezoluția cu privire la funcționarea instituțiilor democratice în R. Moldova 1666 (2009, Dezbaterile în plen, 29 aprilie 2009 (Sesiunea a 15-a) (v. Doc. 11878, raportul Comitetului cu privire la onorarea de către statele membre ale Consiliului Europei a obligațiilor și angajamentelor).

¹⁶⁶ V. Ghidul OSCE/ ODIHR privind revederea cadrului legislativ electoral, pag. 20-21, disponibil pe http://www.osce.org/odihr/item_11_13588.html

¹⁶⁷ Raportul postelectoral prealabil OSCE/ ODIHR EOM este disponibil pe www.osce.org/odihrelections/36107.html

¹⁶⁸ Rezoluția 1666 a Adunării Parlamentare se referă la problema creșterii pragului electoral de la 4% la 6% în aprilie 2008, interzicerea blocurilor electorale și interdicția asupra exercitării anumitor funcții publice de către cetățenii moldoveni cu cetățenie multiplă.

Anexa nr.5. Rezultatele alegerilor parlamentare din Republica Moldova (5 aprilie și 29 iulie 2009)

	5 aprilie: rezultatele oficiale ale renumărării voturilor din 15 aprilie 2009			29 iulie: rezultatele alegerilor parlamentare repetate, ca urmare a dizolvării Parlamentului RM la 3 iunie 2009		
	Voturi	Procente (%)	Mandate	Voturi	Procente (%)	Mandate
Partidul Comuniștilor (PCRM)	760551	49,5	60	706732	44,7	48
Partidul Liberal (PL)	201879	13,1	15	232108	14,7	15
Partidul Liberal-Democrat (PLDM)	191113	12,4	15	262028	16,6	18
Partidul Social-Democrat (PSD)	150155	9,8	11	116194	7,4	7
Partidul Popular Creștin-Democrat (PPCD)	56866	3,7	-	29434	1,9	-
Partidul Democrat (PDM)	45698	3,0	-	198268	12,5	13
Uniunea Centristă din Moldova (UCM)	42211	2,80	-	-	-	-
Mișcarea „Acțiunea Europeană” (MAE)	15481	1,0	-	-	-	-
Alți (independenți)	26479	1,7	-	6117	0,4	-
Voturi exprimate	1556083			1591757		
Voturi nevalabile	18996	10240				
Alegători înregistrați	2586309			2708381		
Scrutin (%)	57,5			58,8		

Sursa: CEC (2009).

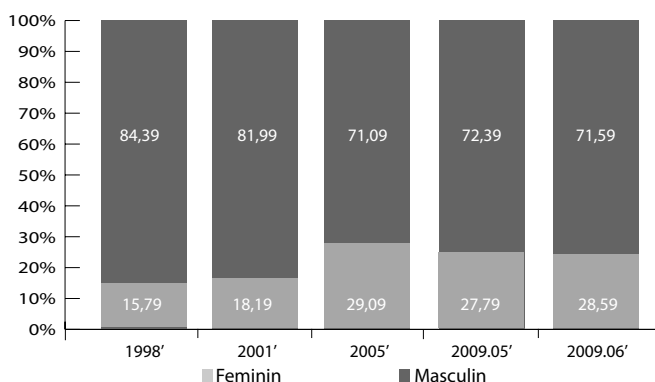
5.4. Femeile în partide și alegeri

În conformitate cu Constituția Republicii Moldova, bărbații și femeile se bucură de drepturi egale. Republica Moldova este, de asemenea, membru al Convenției ONU privind drepturile politice ale femeilor, precum și al Convenției ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW, din 1994), devenind din anul 2006 membru al Protocolului Opțional al CEDAW. În pofida unui cadru juridic național și internațional solid, ce pune bazele participării egale a femeilor și bărbaților, femeile rămân a fi subreprezentate în viața politică, în special la nivelele superioare ale structurilor de luare a deciziilor naționale.

Se cuvine de menționat că în Republica Moldova nu există cote electorale pentru femei stabilite prin lege, astfel partidele politice sunt libere să decidă asupra numărului de femei pe care le vor desemna în alegeri. Legea cu privire la asigurarea oportunităților egale pentru bărbați și femei¹⁶⁹, adoptată în februarie 2006, conține prevederi specifice cu privire la egalitatea oportunităților în domeniul electoral și obligă autoritățile electorale și partidele politice să respecte **principiul egalității genurilor**, dar această obligație rămâne pur declarativă și izolată de alte acte normative, care reglementează funcționarea partidelor politice. De partea sa, nici Codul electoral nu conține prevederi exprese care ar favoriza o reprezentare mai adecvată, egală sau mai bună a femeilor-candidați în alegeri, care s-ar potrivi denumirii de „acțiune afirmativă” în contextul creării unor condiții de avantajare suplimentară a unor grupuri minoritare.

Analizele prezentate de către asociații specializate în promovarea egalității de gen constată că în Republica Moldova reprezentarea femeilor în politică nu corespunde numărului lor statistic – 51,9% din populație sunt femei. Cu toate acestea, doar 22 de femei au obținut mandate validate de deputat în Parlamentul Republicii Moldova din 2005, și chiar mai puține în cel din 2009. De asemenea, alegerile locale din 2007 au adus în Consiliul Municipal Chișinău 16 femei din 51 de consilieri. Datorită faptului că R. Moldova utilizează un sistem de reprezentare proporțională în baza listelor închise, și nu o cotă de reprezentare obligatorie a femeilor – conducerea partidelor este cea care decide asupra ordinii în care sunt plasați candidații. Din cei 1.188 de candidați care au participat la alegerile din aprilie 2009, 328 au fost femei, inclusiv un candidat independent. Doar un singur partid, MAE, a inclus cinci femei în rândul primelor săi zece candidaturi din listă. Două partide politice sunt conduse de femei, care au fost, respectiv, primele pe listă; două alte partide, AMN și UCM, nu au avut nicio femeie printre primii zece candidați de pe listele acestora. PLDM, care are stabilită o cotă internă în statutul său, a avut cea mai mică proporție de femei pe lista sa și doar una printre primii zece candidați.

Tabelul nr.5. Componența de gen a listelor de candidați la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova



Sursa: Alexei Buzu, expert, Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, aprilie 2010.

¹⁶⁹ Legea cu privire la asigurarea oportunităților egale pentru bărbați și femei, nr.5-XVI din 9 februarie 2006. Înainte de adoptare, proiectul legii prevedea o cotă de 30% prezență a femeilor pe listele electorale; ulterior, la această prevedere s-a renunțat, cotele fiind considerate de mulți drept o măsură discriminatorie.

Experții naționali arată că niciunul din cele 7 partide care au participat la alegerile din 2009 n-a oferit femeilor jumătate din primele 20 de locuri de pe listă. Echilibrul de gen în primele 20 de locuri de pe liste este înclinat considerabil în favoarea genului masculin¹⁷⁰. Liderii Alianței Pro-Gen, formată în octombrie 2008 dintr-o rețea de 22 de ONG-uri, care activează în direcția promovării reprezentării femeilor în politică și a dimensiunii gender în platformele electorale ale partidelor politice, au declarat că în 2009 femeile au fost reprezentate mai slab decât în alegerile anterioare din 2005 (22%). Ei consideră că acest fapt se datorează, *parțial, faptului că liderii de partid nu au încredere în femeile din propriile partide și, prin urmare, femeile nu sunt plasate pe poziții eligibile, fiind împinse spre sfârșitul listelor electorale*. De fapt, doar Partidul Popular Creștin-Democrat a impus, în cadrul alegerilor din 2005, o cotă gender de 50/50, dar nu și în 2009, când acest partid a eșuat în alegerile generale.

Activiștii Alianței Pro-Gen pledează pentru o Lege a egalității de gen, ce ar prevedea ca 30% din deputați să fie femei, dar această opinie a fost slab auzită sau ascultată în tumultul alegerilor din 2009. În concluzie, experții Pro-Gen susțin propunerea de amendare a Codului electoral și a legislației conexe, astfel încât acestea să clarifice în termeni de procedură **noțiunea de șanse egale în procesul decizional/politic/ electoral**, ca urmare a Recomandării Rec(2003)3 a Comitetului de Miniștri pentru statele membre „privind participarea egală a femeilor și bărbaților la procesul decizional politic și recomandă public includerea atât a femeilor, cât și a bărbaților, în orice organ decizional în viața politică sau publică, într-o proporție care nu trebuie să scadă mai jos de 40%”. O altă propunere ține de impunerea unor cerințe suplimentare pentru partide (cel puțin pentru cele care pretind la obținerea unor finanțări anuale de la bugetul de stat, inclusiv în ceea ce privește cerințele față de poziționarea pe liste, segregarea informațiilor în bază de gen, planurile interne pentru sporirea egalității de șanse.

Marea majoritate a partidelor politice au adoptat relativ rapid practica înființării de organizații de femei, urmărind în acest fel să-și mobilizeze susținătorii simpatizanți din rândurile femeilor, dar și pentru a extinde oferta electorală către categorii relativ nereprezentate. Merită de menționat în acest sens faptul că anumite partide au inserat în documentele lor constitutive (Statute și Programe) prevederi explicite cu privire la reprezentarea de gen. Astfel, p.1.9 din Statutul PLDM conține următoarea formulă:

„Partidul pledează pentru oportunități egale pentru ambele genuri, promovând în proporție de cel puțin 30 la sută reprezentarea în organele de conducere a componenței de femei și bărbați, precum și în listele de candidați pentru funcții electivă”.

Programul PPCD conține, la rândul său, un subcapitol special (9) destinat întăririi egalității între bărbați și femei:

„Noi recunoaștem dreptul fiecărei persoane de a-și determina soarta. PPCD respectă dreptul femeilor de a se implica la egalitate cu bărbații în viața politică, socială, profesională, științifică, artistică și culturală fără niciun fel de discriminare. Noi pledăm pentru asigurarea practică a dreptului femeii și la alte activități decât la cele casnice, pentru neadmiterea discriminării ei în activitatea de serviciu, pentru creșterea rolului femeii în

¹⁷⁰ Comitetul pentru Libertatea Presei, 2009, www.ijc.md/publicatii/CLP/02.10_Small_number_of_women_on_party_lists_for_April_Parliamentary_elction.pdf

toate domeniile vieții, inclusiv în politică, și pentru promovarea ei în funcții de conducere. PPCD are în cadrul său o organizație națională de femei care se preocupă de realizarea politicilor noastre privind drepturile și rolul femeii în societate”.

Iar în art.31 din Statutul PSD găsim:

„În componența Consiliilor de toate nivelele și în listele eligibile se asigură, de regulă, reprezentarea ambelor genuri proporțional cu ponderea acestora în partid, dar nu mai puțin de 1/3”.

Trebuie de menționat ca această practică de diferențiere în programele și statutele partidelor politice pe criterii de gen reprezintă **o modalitate relativ nouă de a promova standardele de egalitate**, care este asimilată cu greu chiar și în statele vest-europene. În Germania, de exemplu, **prevalează opinia potrivit căreia „discriminarea pozitivă” vine în contradicție cu principiul egalității**. De asemenea, în Suedia, sistemul electoral existent nu conține niciun fel de modalități specifice de protejare a grupurilor dezavantajate – nu sunt rezervate locuri aparte în consilii destinate minorităților etnice –, dar marea majoritate a partidelor politice din Suedia au decis în mod voluntar ca „fiecare al doilea nume să fie de bărbat, și fiecare al doilea – de femeie”. Nu există măsuri de „discriminare pozitivă” prevăzute de legislație nici în Estonia, Norvegia, Portugalia, Irlanda, Olanda, Slovacia, România, Finlanda și Marea Britanie. Balanța de gen este promovată de unele partide în Republica Cehă, dar nu este încă o practică generală. În Macedonia, rezervarea unor locuri pentru comunitățile etnice minoritare are loc în cazul minorităților turcă, romă, vlahă, sârbă, bosniacă, în particular în cazul alegerilor naționale, în timp ce în cazul alegerilor locale, datorită plasării omogene a grupurilor etnice, este mai puțină nevoie de politici de discriminare pozitivă. În România, organizațiile cetățenilor români ce aparțin minorităților naționale pot propune candidați la alegerile locale¹⁷¹.

În 2007, în cadrul Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului a fost instituită o Direcție pentru oportunități egale și prevenirea violenței, în scopul supravegherii modului de implementare a Legii cu privire la oportunitățile egale. Cu toate acestea, în Republica Moldova încă nu există un cadru normativ sau fonduri pentru a oferi beneficii adiționale sau privilegii partidelor, în cazul în care acestea ar promova femei. Astfel, liderii-femei declară că, „în pofida existenței unor organizații de partid bazate pe femei, în afară de declarații bombastice, acestea nu contribuie cu nimic la poziționarea reală pe listele de partid¹⁷² și că unica schimbare reală este în aceea că femeile au fost practic retrogradate într-un post de simpli agitatori în perioada campaniilor electorale”.

5.5. Reprezentarea minorităților în partidele politice

Minoritățile naționale reprezintă aproape 24% din populația totală a Republicii Moldova și sunt, în general, implicate activ în politică și alegerile organizate la diferite nivele. În conformitate cu recensământul din 2004, cea mai mare minoritate în R. Moldova este cea ucraineană (8.4% cu 282,406 persoane), urmată de cea rusă (4.9% – 201.219), găgăuză (4.4%), bulgară (1,9%), evreiască (0,1%). Recensământul nu a

¹⁷¹ Legea cu privire la alegerile locale, art.7, România.

¹⁷² Catinca Mardarovici, Clubul Politic al Femeilor 50/50, www.e-democracy.md

inclus și populația din regiunea separatistă transnistriană, în care proporția de etnici ucraineni și ruși este egală cu cea a etnicilor moldoveni, dar unde legislația R. Moldova nu este aplicată uniform. Situația nu se ameliorează ca urmare a stagnerii procesului de negocieri pentru reglementarea definitivă a conflictului și ineficienței formatului 5+2. Cu toate acestea, Republica Moldova a stabilit un spectru destul de sofisticat de legi ce protejează drepturile și libertățile cetățenilor ce aparțin minorităților naționale, cu excepția faptului neratificării Convenției europene privind limbile regionale.

Republica Moldova este în general apreciată pentru politica sa față de minoritățile naționale, fiind lăudată de Consiliul Europei pentru efortul de asigurare a dialogului cu reprezentanții minorităților naționale, în special în privința procesului de modificare a legislației moldovenești. De exemplu legislația electorală garantează tipărirea materialelor de agitație în limba minorităților etnice, iar documentele oficiale sunt traduse în mod automat și în limba rusă, iar participarea politică a minorităților naționale la alegeri a fost, de regulă, marcată de o rată înaltă de participare, înregistrând cele mai bune rate în arealele locuite compact de minorități naționale. Participarea la alegeri este, de regulă, peste 70% în Găgăuzia, 80% în raionul Taraclia, populat de bulgari (alegerile din 2005), înregistrându-se rate relativ mai mici decât media națională în două din cele mai mari orașe: municipiile Chișinău și Bălți – sub 50%.

Modul de organizare a alegerilor prevede oportunități egale de participare a tuturor cetățenilor Republicii Moldova, fără a ține cont de proveniența etnică, religioasă sau limba vorbită. Acesta ia în considerare cele mai importante prevederi ale **Codului bunelor practici în chestiuni electorale**, elaborat de Comisia de la Veneția, asigurând desfășurarea unui sufragiu egal, drepturi egale la vot (fiecare alegător are în principiu un vot, în cazul în care sistemul electoral acordă alegătorilor mai multe voturi, fiecare are același număr de voturi – principiul unui vot; puteri egale de vot – locurile trebuie să fie distribuite egal între circumscripții). Documentele electorale și buletinele de vot sunt disponibile atât în limba de stat, cât și în alte limbi minoritare, cum ar fi rusa. Acest fapt este văzut de oficialii OSCE și ai CE ca o practică foarte bună, ce denotă un tratament special acordat minorităților naționale¹⁷³.

În același timp, autoritățile din RM nu au acceptat rezervarea unor locuri în legislativul național, în baza apartenenței etnice sau lingvistice. Chiar dacă unii reprezentanți ai minorităților naționale au menționat că reprezentarea țării ar avea de câștigat în cazul instituirii practicii de „locuri rezervate” în Parlamentul unicameral moldovenesc, aceste inițiative nu au fost până în acest moment nici măcar discutate la modul serios de legislativul național, acesta ghidându-se de principiul egalității și nediscriminării (pozitive sau negative) a cetățenilor, ca fiind o soluție moral acceptabilă. O explicație este legată de faptul că Republica Moldova continuă să se confrunte cu efectele conflictului nereglementat din Transnistria, fapt ce explică de ce legislația națională nu poate fi aplicată pe teritoriul întregii țări. Unele minorități naționale continuă să folosească limba rusă în calitate de *lingua franca* în comunicarea lor cotidiană, și, în pofida originilor etnice diferite (găgăuză, ucraineană, bulgară), aceștia

¹⁷³ Nicolas Kaczorowski, OSCE/ ODIHR, HDIM. ODIHR/252/07, 28 septembrie 2007 – Participarea minorităților la procesul electoral: rezumat al concluziilor. http://www.osce.org/documents/odihr/2007/09/26778_en.pdf

preferă să o utilizeze în administrația locală și afaceri. Acesta este cazul Găgăuziei, care funcționează în baza unui statut special de autonomie teritorial-administrativă, adoptat în decembrie 1994 în scopul protejării autonomiei culturale a poporului găgăuz și ca „o formă de autodeterminare internă”, care a evoluat ulterior într-un caz unic de delegare politică a puterilor spre nivelul regional de guvernare. Printr-o Lege (nr.344-XIII) cu privire la statutul juridic special al Gagauz Yeri, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o bază juridică ce a permis crearea unei autonomii teritoriale speciale pentru populația găgăuză, formată din toate localitățile în care proporția acesteia depășea 50% la momentul în care a avut loc plebiscitul.

La începutul anului 1995 au avut loc o serie de referendumuri locale, pentru a permite comunităților locale să decidă dacă doresc sau nu să facă parte din autonomia găgăuză. Organul legislativ regional este Adunarea Populară, care este aleasă în mod direct de către populația acestei regiuni. Puterile principale delegate țin de sfera educației, culturii, dezvoltării locale, buget și impozite, protecție socială, planificare urbană și mediu. Mai mult ca atât, Adunarea găgăuză poate participa la formularea politicii externe și interne a Republicii Moldova și chiar poate contesta constituționalitatea unor legi naționale la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în cazul în care acestea contravin jurisdicției găgăuze. Găgăuzia este condusă de o adunare legislativă și un guvernator (başkan), care a fost ales pentru prima dată prin vot direct în iunie 1995. Împreună cu limba rusă și cea moldovenească (română), limba găgăuză este limba oficială a regiunii autonome găgăuze (UTAG), care cuprinde însă un teritoriu destul de intercalat cu localități care nu au dorit să intre în componența autonomiei regionale în anul 1995.

Totuși, constituirea UTAG a încheiat un conflict etnic în sudul Republicii Moldova. Pozițiile instituțiilor și forțelor politice implicate au fost diferite, precum și cele ale populației locale, fie ea găgăuză sau non-găgăuză. Au existat câteva critici cu privire la distribuția inechitabilă a puterilor dintre administrația centrală și cea regională, dar acest fapt este un rezultat al politicilor încă destul de centralizate din Republica Moldova. Cu toate acestea, la 25.07.2003, Parlamentul Republicii Moldova adoptă o lege (nr.344-XV) prin care a modificat Constituția Republicii Moldova, consfințind astfel, în art.111, statutul constituțional al **regiunii Gagauz Yeri**¹⁷⁴. Cazul Gagauz Yeri este, astfel, un caz de importanță crucială și pentru alte state ce s-au confruntat cu tulburări etnice și/ sau efectele factorilor externi, ce au cauzat reapariția forțelor naționaliste puternice. Este foarte improbabilă crearea altor precedente în R. Moldova, datorită faptului că minoritățile rusă și ucraineană nu locuiesc compact, iar minoritățile de romi și bulgari sunt mai puțin pregătite de a cere un statut similar de autonomie teritorială. Autonomia Găgăuziei servește drept exemplu atât de autonomie teritorială, cât și de **drepturi colective ale minorităților etnice** – un subiect mai controversat, ce necesită mai mult timp pentru a vedea cum va evolua.

¹⁷⁴ Până în 2003, Constituția Republicii Moldova trata posibilitatea adoptării unui statut juridic special pentru raioanele estice (Transnistria), deopotrivă cu raioanele cu populație compactă găgăuză, care obținuseră deja un statut autonom teritorial-administrativ încă din decembrie 1994, astfel încât amendarea corespunzătoare a Constituției a însemnat o consacrare întârziată a unor realități politico-administrative.

Privită ca un exemplu de succes în gestionarea regionalismului politizat prin mijloace pașnice, regiunea UTAG a atras o atenție semnificativă din partea Consiliului Europei și OSCE, care monitorizează cu regularitate alegerile regionale/ locale și mediază uneori neînțelegerile potențiale dintre autoritățile centrale și cele regionale. În ultima Opinie comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ ODIHR este din nou accentuată importanța luării în considerație a minorităților naționale ce locuiesc în RM, recomandându-se ca „sistemul electoral să creeze posibilități de participare adecvată la viața publică a minorităților naționale și includerii lor plene în viața politică”. Autoritățile moldovenești au recunoscut și au acceptat argumentele Comisiei de la Veneția și OSCE/ ODIHR, care evidențiau importanța participării minorităților naționale ce locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova în luarea de decizii asupra sistemului electoral, luând în calcul și recomandarea ca „sistemul de alegere al Parlamentului să creeze posibilități pentru participarea corespunzătoare la viața publică a minorităților naționale și a intereselor principale regionale”¹⁷⁵. Legislația cu privire la partidele politice, precum și Codul electoral nu ridică obstacole speciale care ar afecta în mod deliberat participarea persoanelor ce aparțin minorităților etnice sau lingvistice la procesul electoral. Astfel, aceste documente nu fac nicio distincție în exercitarea drepturilor fundamentale protejate de Constituție: „fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”. De o relevanță deosebită pentru autoritățile moldovenești este, de asemenea, **Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale** (FCNM), care este cel mai complex instrument juridic obligatoriu de protecție a minorităților naționale în statele membre ale Consiliului Europei.

Art.15 al FCNM prevede că „*Părțile vor crea condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la treburile publice, în special acelea care le privesc direct*”. După cum se arată și în raportul explicativ, este obligația semnatarilor (statele membre ale Consiliului Europei) de a crea condiții corespunzătoare prin care este „asigurată egalitatea în procesul electoral dintre persoanele ce aparțin minorităților naționale și cele ce sunt parte a majorității”. În acest sens este necesară consultarea asociațiilor reprezentative ale minorităților naționale privind modificările în legislație și încurajarea participării la procesele de luare a deciziilor și includerea unor experți delegați de acestea.

Totuși reprezentarea minorităților naționale în partidele politice relevante nu este satisfăcătoare, fapt ce rezultă dintr-un șir de factori. În primul rând, segmentul rusofon al electoratului locuiește preponderent în orașele mari, în timp ce prevederile impuse de lege cer o reprezentare mai extinsă la nivel teritorial în partidele politice. În al doilea rând, cunoașterea limitată a limbii oficiale de către anumite minorități naționale restricționează o participare mai largă a acestora la viața partidelor naționale, în timp ce unele minorități și-au creat propriile „partide minoritare”, chiar cu prețul auto-marginalizării proprii, rămânând destul de vocale. Ca rezultat, cetățenii RM consideră partidele „de stânga” drept partide ce susțin mai mult vorbitorii de limbă rusă, și viceversa, cele „de dreapta” fiind mai înclinate spre viziuni și identități proeuropene și proromânești, fapt ce este, în linii mari, o abordare eronată și prea simplistă.

¹⁷⁵ CDL-AD (2007), începutul par. 84.

VI. Finanțarea partidelor

6.1. Subvențiile publice

Adoptarea unei noi legi cu privire la partidele politice a fost văzută, în 2007, ca „un pas în direcția creării unui sistem modern de finanțare politică în Republica Moldova”¹⁷⁶, în baza unui document comprehensiv, conținând numeroase îmbunătățiri față de reglementările anterioare. Experții europeni au notat mai multe inovații ale noii legi, precum: „limitarea contribuțiilor, finanțarea directă a partidelor politice, raportarea sistematică asupra contribuțiilor financiare și cheltuielilor electorale cerute partidelor politice, postarea rapoartelor financiare pe site-urile CEC”, facilitând în acest fel „efectuarea unei supravegheri adecvate din partea publicului, mass-mediei și grupurilor active ale societății civile”. Totuși, noua legislație adoptată în 2007 a ignorat aparent o bună parte a recomandările expuse de către experți ai Consiliului Europei, cum ar fi: „aplicarea unor sancțiuni proporționale neregulilor comise, un singur organism cu atribuții de supraveghere”, ceea ce a afectat beneficiile generale ale reformei.

Legea cu privire la partidele politice asigură, în art.5, **susținerea din partea statului a partidelor politice, cu scopul de a sprijini dezvoltarea adecvată a pluralismului instituționalizat**. Parlamentul a decis în cele din urmă să adopte un model mixt de finanțare politică, care oferă partidelor politice **cadrul normativ de colectare limitată a donațiilor private, concomitent cu transmiterea unei părți garantate de finanțare publică**. Concepția noului sistem a urmat o parte din propunerile făcute anterior de către Consiliul Europei, prin care **susținerea statului trebuie să se limiteze la anumite contribuții rezonabile**, care nu ar trebui să permită agențiilor de stat să intervină prin acțiuni ce ar afecta independența partidelor politice.

Autorii noului model au pornit de la premisa că anumite restricții în ceea ce privește utilizarea finanțării private și publice de către partidele politice vor îmbunătăți funcționarea sistemului politic, sporind transparența și responsabilitatea pentru procedurile sale de raportare¹⁷⁷. Legislatorii au dorit să prevină concentrarea resurselor publice în finanțarea unui singur partid majoritar. Art.28 din Legea cu privire la partidele politice stabilește că subsidiile anuale de la bugetul de stat îndreptate spre finanțarea partidelor politice reprezintă 0.2% din resursele bugetului pe anul respectiv și vor fi distribuite în felul următor: 50% – proporțional cu mandatele obținute în alegerile parlamentare, validate de Curtea Constituțională, și 50% – proporțional cu numărul

¹⁷⁶ Marcin Walecki, Expert Opinion on Law on Political Parties in the Republic of Moldova, adopted by the Parliament in december 2007.

¹⁷⁷ Political parties shall submit to the Central Electoral Commission (CEC) reports on financial funds, including election campaign expenses and sources of derivation of funds. Parties should also submit additional financial information every two weeks until the end of campaign period. In addition, final reports for the entire electoral period shall be presented to the Central Electoral Commission within one month from the date election results are publicized.

de voturi acumulate în alegerile locale, cu condiția că partidele eligibile au obținut nu mai puțin de 50% din voturi în cadrul autorităților reprezentative locale de nivelul II. Menționăm că expertizele proiectului de lege, efectuate înainte de adoptarea legii respective în 2007, recomandau legislatorilor moldoveni să **ceară partidelor politice returnarea banilor publici în cazul în care acestea nu vor îndeplini întocmai obligația prezentării unui raport detaliat și onest asupra banilor cheltuiți**. Art.29 stipulează că subsidiile primite de la bugetul de stat trebuie să fie restituite la buget, în condițiile unei decizii finale a Curții de Apel. Mai mult, art.26, par.3-4 introduce anumite plafoane stabilite pentru mărimea contribuțiilor primite de partide:

- Donațiile făcute de persoanele fizice către unul sau mai multe partide politice pe parcursul unui an bugetar nu trebuie să depășească 500 de salarii medii;
- Donațiile făcute de o persoană legală către unul sau mai multe partide politice pe parcursul unui an bugetar nu trebuie să depășească 1000 de salarii medii.

În plus, partidelor politice li se interzice să primească, conform art.26, orice fel de sprijin material în orice formă din partea oricăror tipuri de organizații internaționale ori state, întreprinderi și organizații finanțate de către state străine ori companii cu capital străin, organizații necomerciale, syndicate, organizații religioase ori filantropice, cetățeni minori ai Republicii Moldova ori aflați temporar în străinătate, cetățeni străini. Legea stabilește, de asemenea, **obligația partidelor de a ține evidența donațiilor primite, cu indicarea numelui și adresei donatorilor, mărimea contribuțiilor transmise**.

Totuși, aceste prevederi nu sunt destul de clare asupra faptului dacă aceste donații pot fi făcute publice ori nu. Se cere de menționat că noul sistem de finanțare publică de la buget include și partidele care nu au reprezentare parlamentară – condiția fiind ca aceste partide să fi obținut mai mult de 50 de mandate de consilier de nivelul II în alegerile locale. Legea precizează că „subsidiile de stat trebuie să fie transferate partidelor politice în transferuri lunare, repartizate egal, care să asigure acoperirea cuprinzătoare a activităților de rutină”. Mai mult, art.29 stipulează modalitățile în care partidele pot utiliza subsidiile primite de la buget, lista cuprinzând:

- costuri legate de întreținerea oficiului de partid,
- costuri legate de salarizarea personalului,
- costuri legate de acoperirea mediatică și agitația politică,
- costuri legate de transportul local, național, dar și internațional, și
- costuri de comunicare.

Singura activitate cu caracter controversat, care ar putea crea diverse conflicte potențiale de interes și tentația utilizării frauduloase a resurselor bugetului de stat ar putea fi **devezul legat de investiții în imobil și resurse imobile cerute de activitatea de partid**. Articolul 5 reglementează modul în care statul acordă sprijin financiar partidelor politice înregistrate, având astfel scopul de a susține dezvoltarea sistemului politic, în ansamblu, și a partidelor care se bucură de susținerea populației, în particular. În această privință, statul instituie **mecanisme legale de funcționare a partidelor politice și a structurilor acestora, precum și un sistem de finanțare din partea agenților privați și din bugetul de stat a partidelor politice și a organizațiilor asociate acestora**. Articolul 5(2) interzice explicit orice formă de discriminare a partidelor în atragerea ori

transmiterea susținerii financiare din bugetul de stat, denunțând orice activități care nu sunt desfășurate prin mijloace legale. Legislația stabilește, de asemenea, cazurile în care partidele politice „pot pierde dreptul de a primi subsidii din partea statului”, dacă:

- Activitatea acestora a fost limitată, suspendând finanțarea pe durata perioadei întregi de limitare;
- Partidele își vor pierde statutul legal;
- Se vor constata încălcări grave ale reglementărilor privind utilizarea finanțării de stat, conform par.3;
- Va demara procesul de lichidare a partidului respectiv.

Partidele politice care au depășit plafoanele maxime de cheltuieli stabilite de legislație, ca și alte partide care au încălcat prevederile conținute în reglementările finanțării publice a partidelor, vor pierde dreptul de a mai solicita finanțare de stat. În consecință, partidele politice care și-au pierdut dreptul de a accesa finanțare de la bugetul de stat ar putea obține din nou acest drept abia după următoarea campanie electorală (art.28-4). Partidele care-și pierd dreptul de a mai primi susținere bugetară ca urmare a unor nereguli constatate în raportarea veniturilor își vor recâștiga dreptul numai după remedierea iregularităților care au servit ca motiv pentru suspendarea finanțării. Există însă mai multe probleme legate de acest sistem, adoptat prin Legea din 2007 privind partidele politice. Astfel:

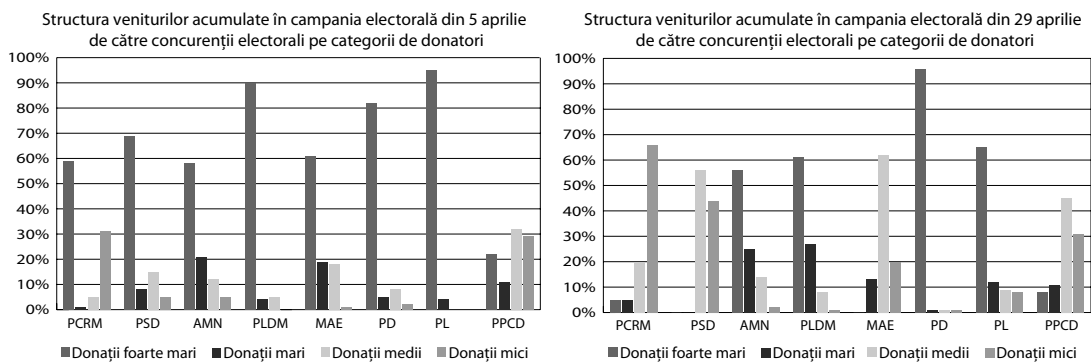
1. Plafoanele impuse donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice conform Legii privind partidele politice sunt excesiv de înalte, ținând seama de nivelul de trai al cetățenilor din Republica Moldova;
2. În campania din 5 aprilie 2009, un partid politic putea fi finanțat fie de 4 persoane juridice, fie de 8 persoane fizice, limitându-și într-un mod nepermis legătura sa cu micii contribuitori privați;
3. Plafonul pentru donațiile din partea persoanelor juridice a constituit 3.140 de mii de lei / \approx 214 mii €;
4. Plafonul pentru donațiile din partea persoanelor fizice a constituit 1.570 de mii de lei / \approx 107 mii €.

Tabloul finanțărilor primite oficial de către partidele politice în cele două campanii electorale din anul 2009 confirmă existența câtorva tipuri de donații: (1) Donații foarte mari – 100 de mii de lei și mai mult (\approx 6,8 mii €); (2) Donații mari – între 50 de mii și 100 de mii de lei (3,4–6,8 mii €); (3) Donații medii – peste 10 mii de lei – sub 50 de mii de lei (680–3,4 mii €) și (4) Donații mici – până la 10 mii de lei inclusiv (până la 680 €). Analiza minuțioasă a modului în care au fost finanțate partidele politice în ultimul an (pe baza datelor oficiale prezentate CEC) relevă faptul că partidele politice din Republica Moldova sunt destul de izolate de cetățenii simpli, dacă privim contribuția financiară drept o formă de participare politică și chiar o manifestare a libertății de expresie.

Având o bază foarte restrânsă de contribuabili ori de persoane care ar putea contribui individual la colectarea de fonduri pentru campanie, ținând cont de sumele acumulate pentru campanie, **partidele depind mai curând de marii finanțatori** și de mediul din care reușesc să absoarbă aceste resurse decât de segmentele de alegători prin care se reprezintă ideologic. În sfârșit, contribuțiile financiare din partea

donatorilor mari și foarte mari au constituit, de regulă, peste 70%-80%, sau chiar mai mult, din totalul veniturilor acumulate în fondul electoral din campanie. În mod natural, concentrarea resurselor financiare în mâinile unui grup restrâns de cetățeni generează suspiciuni în privința gradului de democrație din interiorul partidelor politice și nu elimină pericolul corupției politice, al intereselor pe care le promovează partidele politice și dacă aceste interese converg cu interesul public. Această situație afectează grav șansele de participare a concurenților electorali în condiții de egalitate la procesul decizional și influențează rezultatul final al scrutinului, lipsindu-i pe cei ce nu dispun de mijloace financiare de capacitatea de a concura.

Tabelul nr.6. Impactul reglementărilor normative asupra finanțării campaniilor electorale din Republica Moldova



Sursa: Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțării partidelor politice și campaniilor electorale în Republica Moldova, aprilie 2010.

Și nivelul de impunere a reglementărilor lasă de dorit ca urmare a numărului excesiv de larg de agenții responsabile de monitorizarea finanțării politice, dar și de capacitatea redusă a autorității abilitate cu competența de organizare a alegerilor – Comisia Electorală Centrală –, care preferă să solicite informații exclusiv legate de cuprinsul campaniei electorale, și numai în temeiul rapoartelor prezentate benevol de către concurenții electorali. Este evident că, în condițiile în care partidele sau candidații independenți nu vor prezenta rapoartele cerute sau dacă vor prezenta informație parțială și incompletă, CEC nu va avea alte instrumente de impunere a reglementării și nici nu va putea efectua un control ad-hoc, pornind de la anumite suspiciuni apărute în procesul de gestionare a etapelor procesului electoral. Astfel, partidele pot consimți să prezinte rapoarele complete, dar nu există niciun stimulente care ar descuraja neprezentarea acestora, deopotrivă cu informarea completă asupra surselor originale de donații și resurselor financiare în campanie (sau în afara ei).

Conform art.31, par.3, CEC nu deține autoritatea de a desfășura propriile audituri, dar trebuie să ceară autorităților competente să verifice dacă un partid politic a primit sau a utilizat resurse financiare în mod ilegal pe durata campaniei. Totuși, putem constata că aceste prevederi sunt destul de neclare și nu stabilesc autoritățile competente să efectueze controale la cererea CEC, și nici nu determină un calendar, în conformitate

cu care fiecă partid va transmite informație suplimentară organelor competente, desfășurând investigații specifice asupra cazurilor suspecte de fraudă. Legea din 2007 definește destul de strict situațiile în care partidele politice ar putea pierde dreptul de a solicita finanțare, dacă: activitatea acestora fusese limitată sau suspendată, dacă și-au pierdut statutul legal, au încălcat reglementările referitoare la finanțarea partidelor sau se află în procesul de autodizolvare.

Subsidiile publice oferite partidelor politice din bugetul de stat pot fi folosite (art.29 din Lege) pentru menținerea oficiilor, achitarea costurilor de personal, publicitate în mass-media, călătoriile internaționale și locale, comunicații, costurile logistice și organizaționale ale partidului, costurile de protocol, cotizațiile de membru în diferite organizații internaționale sau rețele cu care partidele sunt afiliate, materiale, cheltuieli aferente alegerilor, precum și investiții capitale în bunurile de care partidele au nevoie pentru activitățile lor.

Legislația cu privire la partide prevede că Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi și Ministerul Justiției vor supraveghea folosirea potrivită de către aceste partide a finanțării de stat (art.30), iar în cazul unor neregularități, fondurile publice alocate vor fi returnate de către aceste partide, prin decizia Curții de Apel, la bugetul de stat. Cu toate acestea, nu este clar cum vor fi rambursate aceste fonduri în bugetul de stat dacă fondurile au fost folosite neadecvat, iar liderii lor au fost schimbați în condițiile în care prevederile articolului 18 stipulează că „**membrii partidelor politice nu vor fi responsabili pentru obligațiile partidelor respective**”. Donațiile din surse străine și anonime, precum și din partea organizațiilor de binefacere sau organizațiilor religioase sunt interzise. Concurenții înregistrați vor prezenta rapoarte financiare către CEC la fiecare două săptămâni de campanie. Rapoartele asupra cheltuielilor de campanie sunt considerate a fi „informație publică” și deci urmează a fi postată de către CEC pe website. Această prevedere este conformă Recomandării CM 2003 (4) referitoare la regulile comune împotriva corupției în domeniul partidelor politice și campaniilor electorale – documentul de bază al GRECO¹⁷⁸.

Dar monitorizarea implementării legii a relevat un anumit număr de deficiențe majore. Pentru a păstra partidele în cadrul legal și a asigura condiții egale de participare la alegeri, autoritățile politice ale Republicii Moldova au stabilit rate maxime de cheltuieli în campanii, restricții speciale pentru unele categorii de cheltuieli și/ sau limitări asupra publicității folosite. Studiile arată o creștere dinamică în cheltuielile politice pentru campaniile recente, desfășurate în perioada 2001-2009. Dacă în 2001 plafonul maxim permis de CEC a fost estimat la 1 milion de lei¹⁷⁹, în 2005 acesta a reprezentat 2.5 milioane de lei, iar în alegerile generale din 2009, acesta a ajuns la 12 milioane de lei¹⁸⁰. Aceași

¹⁷⁸ Recomandarea (2003)4 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, adoptate de Comitetul de Miniștri la 8 aprilie 2003 la cea de-a 835-a întrunire a viceministrilor.

¹⁷⁹ Decizii referitoare la stabilirea plafoanelor maxime privind mijloacele financiare transferate concurenților electorali în alegerile parlamentare la 25 februarie//Electorală 2001, Chișinău, 2001, pag.13.

¹⁸⁰ Decizii referitoare la stabilirea plafoanelor maxime al mijloacelor financiare transferate concurenților electorali în alegerile parlamentare din 6 martie 2005 și Decizii referitoare la stabilirea plafoanelor maxime al mijloacelor financiare transferate concurenților în alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, // www.cec.md

spirală de cheltuieli este reflectată pentru participarea candidaților independenți: dacă în 2001 candidații înregistrați au putut cheltui nu mai mult de 50 de mii de lei, în 2005 suma a ajuns la 100 de mii de lei, iar în 2009 la 500 de mii de lei¹⁸¹.

În afară de creșterea vizibilă a curbei cheltuielilor politice în cadrul campaniei – de aproximativ 2.5 ori în mai puțin de 8 ani – evaluările independente au arătat multiple deficiențe în legislația ca atare și contradicții. Deci, dacă un candidat independent nu are dreptul să cheltuiască mai mult de 500.000 de lei în campania sa electorală, atunci o persoană fizică poate face o donație de trei ori mai mare unui partid politic (1.57 lei), ceea ce provoacă o discriminare a candidaților independenți față de partidele politice¹⁸². Destul de curios, Codul electoral impune reguli stricte băncilor care autorizează deschiderea de conturi electorale, prevăzând obligația acestora de a raporta timp de 24 ore de la prima livrare a fondurilor, și nu a partidelor politice. Această obligație impusă băncilor, și nu partidelor politice, slăbește responsabilitatea partidelor privind folosirea resurselor și nu ajută la aplicarea corespunzătoare a legislației.

Legea stabilește responsabilitatea pentru administrarea și aplicarea sistemului de reglementare a finanțării publice a partidelor, divizată între mai multe autorități. Conform art.30, partidele politice trebuie să prezinte rapoartele lor Curții de Conturi, Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției. Legea introduce un termen clar – 31 martie – pentru prezentarea rapoartelor de cheltuieli financiare, solicitând ca aceste rapoarte să corespundă Regulamentului elaborat de către Ministerul Justiției. În mod similar, utilizarea subsidiilor de stat urmează să fie verificată de către Curtea de Conturi, iar folosirea surselor externe de venituri trebuie să fie verificată de către Ministerul Finanțelor. Deși Curtea de Conturi dispune de un grad rezonabil de independență instituțională, ea trebuie să colaboreze strâns cu agențiile guvernamentale menționate mai sus. Este aproape sigur că numărul extins de agenții guvernamentale implicate în acest cadru de interacțiune limitează eficiența monitorizării, iar soluția necesară ar fi legată de evitarea pe viitor a dublărilor, dar și a responsabilităților conflictuale sau incerte.

Legea cu privire la partidele politice stipulează (art.28-6) că resursele atribuite partidelor politice sunt transferate pe conturile oficial deschise ale acestora, urmând regulile și proporțiile autorizate de CEC, pe baza voturilor acumulate de partide.

Comisia Electorală Centrală poate solicita, la propria discreție (și timp!), un control al Curții de Conturi și al Inspectoratului Fiscal de Stat, pentru verificarea conformității surselor de venit, al raportării financiare și folosirii adecvate a resurselor campaniei de către concurenții electorali. Prin lege, toate autoritățile electorale trebuie să facă publice datele și informația despre finanțarea campaniei de către candidații și partidele înregistrate, pentru a oferi acces public la această informație, pe lângă prezentările sistematice (săptămânale) făcute prin intermediul conferințelor de presă ale autorităților responsabile din cadrul CEC¹⁸³. Analiza finanțării politice din Republica Moldova relevă

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțărilor politice și ale campaniilor electorale în Republica Moldova, nr.5, 2009, IDIS, www.viitorul.org

¹⁸³ Ibidem.

necesitatea de a i se acorda o atenție mult mai mare, pentru a înțelege existența unor diferențe între prevederile legale și realitățile practice. Finanțarea politică a fost neglijată o perioadă foarte lungă, deși e un element-cheie al construcției politice; de aceea unicele date privind mărimea resurselor au fost obținute câteodată de la CEC, ca unică autoritate responsabilă de organizarea diferitelor tipuri de alegeri (locale, generale, prezidențiale).

Suplimentar la finanțarea campaniei, partidele politice vor avea finanțarea necesară pentru a funcționa și a-și dezvolta activitățile statutare, ceea ce necesită o planificare multianuală și resurse considerabile. Cum au arătat faptele, cotizațiile de membru, mai ales într-o societate în tranziție, cu un număr mare de populație săracă, nu sunt suficiente pentru a finanța partidele politice. Odată cu adoptarea unei legi noi privind partidele politice (2007), finanțarea politică a fost elaborată ca o parte esențială a unei reforme politice mai largi în R. Moldova. Raționamentul unei astfel de decizii importante este că partidele, obținând finanțare directă din partea statului, vor deveni automat mai transparente, cu un grad sporit de răspundere față de interesul public, în afara monitorizării sistematice din partea statului și/ sau, controlului financiar. De exemplu, articolul 31 din Legea privind partidele politice accentuează caracterul public al informației ce ține de campaniile electorale, pornind de la premisa că „**cheltuielile efectuate de partide în cadrul campaniei reprezintă o informație de interes public**” și că aceasta „**crează o obligație pentru partide de a raporta sistematic, în conformitate cu reglementările specifice ale CEC, cheltuielile reale din campania electorală**”.

Legea privind partidele politice definește în mod specific (art.29) ce urmează a fi privit drept categorie eligibilă pentru cheltuieli politice unde finanțarea de stat poate fi folosită și restricționând alte domenii, unde finanțarea nu poate fi folosită. În cazul unor cheltuieli neadecvate sau neeligibile, partidele vor restitui fondurile primite anterior, pierzând imediat dreptul de a cere o finanțare. În consecință, autoritățile de stat sunt îndreptățite să verifice **cheltuielile efectuate corect**, în conformitate cu legislația și în baza rapoartelor financiare prezentate de către partide până în luna martie a fiecărui an.

Aceasta ridică două probleme importante: (1) contabilizarea finanțării folosite de partidele politice în timpul campaniei electorale și între alegeri, și (2) guvernarea transparentă a partidelor, ceea ce fusese aspectul cel mai disputat în funcționarea partidelor. Avansarea lentă și incompletă a noilor reglementări legate de noul capitol al finanțării publice din legea cu privire la partidele politice (2007) atestă, potrivit experților naționali, „**nedorința elitelor politice de a juca după reguli transparente și clare**”, reflectând mai degrabă un compromis dintre presiunile actorilor internaționali – de a adapta cadrul legislativ autohton la standardele internaționale în domeniul finanțării partidelor – și interesele actorilor autohtoni¹⁸⁴. Viziuni critice au fost exprimate referitor la partea financiară a noii legislații cu privire la partide¹⁸⁵. Experții de la „Transparency International – Moldova” au notat că prevederile care permit persoanelor fizice să finanțeze partidele cu 500 de salarii minime anual și persoanele juridice cu 1000 nu pornesc de la contextul real al țării, pentru că nu corespund standardelor de viață

¹⁸⁴ Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova, aprilie 2010.

¹⁸⁵ Infoprim-neo, 2009-01-31/16:55 <http://www.info-prim.md/?a=10&ay=21050&nD=2009/01/31>

ale populației în marea sa majoritate. De exemplu, estimările arată că donațiile maxime ajung la 1,3 milioane – 2,6 milioane de lei, ceea ce poate implica, de fapt, cumpărarea voturilor unui partid, contrar legislației existente. În majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, partidele pot fi finanțate cu maximum 2-3 salarii minime medii anuale. Alte voci critice nu au fost de acord cu cota de finanțare propusă de la bugetul de stat (de la 0.02%, inițial, la 0.2% din bugetul de stat)¹⁸⁶, punând la îndoială alocarea finanțării de stat doar în baza rezultatelor alegerilor.

O altă problemă este legată de absența informației credibile privind răspunderea și transparența finanțării partidelor, cum ar fi, de exemplu, **declararea surselor de donații la partidele politice**. Partidele politice sunt obligate prin lege să transmită rapoarte financiare autorităților responsabile, fără a mai aștepta ca CEC să prezinte raportul său oficial la încheierea campaniei electorale, dar prevederile neclare asupra procedurii și condițiilor de raportare din actualul Cod electoral permit mai multor organe de stat să intervină, să controleze ori chiar să ia măsuri în acest domeniu, restricționând accesul la rapoartele primite din partea concurenților electorali, din partea publicului general, așa cum o cere legislația. Sursele de finanțare raportate de partide sunt dezvăluite doar peste o lungă perioadă după alegeri, când rezultatele finale ale turului doi sunt, de obicei, confirmate și disputele rezolvate, iar prin aceasta se încalcă unele drepturi importante ale alegătorilor, care sunt restricționați în acest fel dacă vor dori să obțină și alte informații relevante despre partide și contribuitorii financiari/ sponsorii acestora, înainte să-și exprime opțiunea de vot.

Experții independenți sunt preocupați de absența transparenței privind oficiile deținute de partide, dotările tehnice excelente, numărul mare de mașini și cadouri luxoase aflate la dispoziția acestora, fapt neglijat de prevederile ce țin de sursele financiare ale partidelor din Legea cu privire la partidele politice (2007). La finele anului 2009, Parlamentul RM a decis să suspende articolul care prevedea alocarea finanțării cu începere de la 1 ianuarie 2010, pe motivul crizei economice ce afectează Republica Moldova. La 12 decembrie 2009, Parlamentul Republicii Moldova a modificat Legea nr.64-XVIII din 12.11.2009, schimbând anul 2009 pentru „**susținerea din bugetul de stat al partidelor politice**” cu anul 2013¹⁸⁷. În acest moment, nu pot fi oferite niciun fel de exemple referitoare la modul în care va funcționa legea. Printr-o decizie adoptată la 6 februarie 2009, CEC a stabilit suma maximă de resurse care pot fi primite de partide și candidații independenți. Această sumă s-ar ridica la 12 milioane de lei pentru un partid politic și 0,1 milioane de lei pentru candidații independenți¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Igor Boțan, Instituționalizarea partidelor și alegerile parlamentare, 15 februarie 2008, www.e-democracy.md/comments/political/200802151/

¹⁸⁷ Monitorul Oficial nr.171-172/533 din 27.11.2009.

¹⁸⁸ Partidele au depus rapoarte financiare la CEC în timpul campaniei din 3 martie și 17 martie. CEC a oferit informație mass-mediei, publicând-o pe web-site.

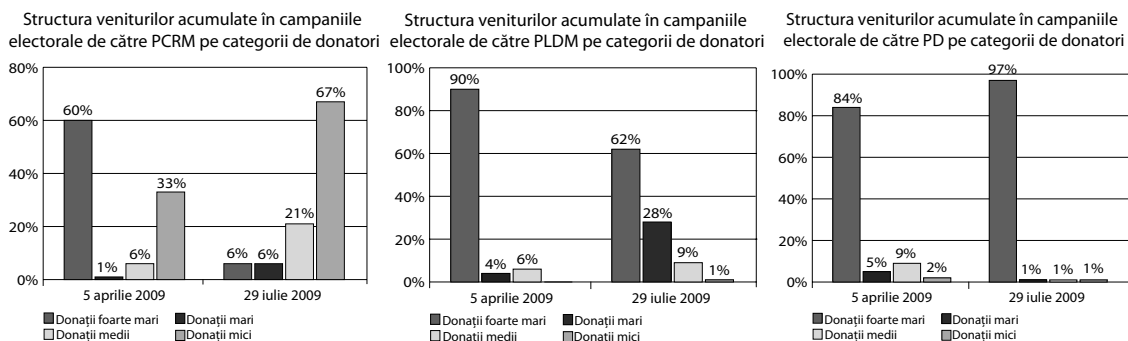
6.2. Limitele privind colectarea de fonduri/ contribuții

Legislația cu privire la partidele politice stipulează că sursele de finanțare includ: **„cotizații de membru, donații, spre ex. acele colectate prin diverse evenimente culturale, sportive sau alte manifestări în masă, subsidii bugetare din partea statului, alte venituri generate din folosirea patrimoniului partidului”** (art.25). Dacă cotizațiile de membru sunt stabilite de partide, atunci donațiile sunt reglementate prin lege. Veniturile anuale ale partidelor politice nu pot depăși 0,1% din totalul de venituri oferite de buget pentru anul respectiv (art.26). Numai două categorii de surse sunt stipulate de legislație, care ar putea oferi resurse sub formă de donații partidelor politice: persoane fizice și persoane juridice. Donațiile din partea persoanelor fizice nu pot fi mai mari de 500 de salarii lunare pe economie, spre ex., toate cotizațiile de membru plătite anual, dacă donatorul este membru de partid, pe când donațiile de la entități juridice în anul bugetar nu pot fi mai mari de 1000 de salarii medii lunare, pentru același an.

Finanțările publice (oferite partidelor din partea bugetului de stat) pot fi alocate pentru următoarele tipuri de cheltuieli:

- întreținerea sediilor;
- cheltuieli de personal;
- cheltuieli pentru presă și material promoțional;
- cheltuieli de deplasare în țară și în străinătate;
- cheltuieli pentru telecomunicații;
- cheltuieli de organizare a activității politice;
- cheltuieli pentru primirea delegațiilor din străinătate;
- plata cotizațiilor de membru în organizațiile internaționale din care partidul respectiv face parte;
- investiții în bunuri mobile și imobile necesare activității partidului respectiv;
- cheltuieli de protocol;
- cheltuieli de birotică;
- cheltuieli pentru campania electorală.

Aceste cheltuieli trebuie să fie documentate în conformitate cu prevederile legislației fiscale și raportate autorităților responsabile de supravegherea acestor tipuri de activități. Potrivit art.30 din Legea cu privire la partidele politice și în conformitate cu regulamentul aprobat de către Ministerul Justiției, anual, până la 31 martie, (1) partidele politice prezintă rapoarte financiare Curții de Conturi, Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției, iar ulterior (2) aceste rapoarte vor fi verificate de către Curtea de Conturi, referitor la subvențiile primite de la bugetul de stat, și de către Ministerul Finanțelor, prin intermediul structurilor subordonate, referitor la alte venituri. Art.31 declară că informația cu privire la rapoartele și cheltuielile partidelor politice în timpul campaniilor electorale reprezintă „un subiect de interes public”. Aceasta presupune că toate donațiile acordate partidelor trebuie să fie aduse la cunoștința publicului și să poată fi ușor de verificat.

Tabelul nr.7. Influența marilor donatori asupra partidelor politice (PCR, PLDM, PDM)

Sursa: Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova, aprilie 2010.

Dacă partidele confirmă primirea sau utilizarea unor donații anonime sau donații care depășesc anumite plafoane stabilite conform legislației, acestea sunt obligate să le transfere în decursul a 10 zile de la momentul sesizării acestor fapte către bugetul de stat (art.27). Legea interzice finanțarea directă sau indirectă sau recepționarea altor tipuri de suport material destinat partidelor politice din partea organizațiilor străine, statelor străine, precum și din partea organizațiilor de stat cu capital de stat sau capital străin, organizațiilor necomerciale, sindicatelor, companiilor de binefacere și organizațiilor religioase. Totodată, nici cetățenii Republicii Moldova care sunt stabiliți în străinătate nu pot contribui financiar la activitățile partidelor politice, ceea ce este privit ca o discriminare a unui grup mare de cetățeni ai Republicii Moldova care lucrează în străinătate și călătoresc sporadic spre casele lor.

Practicile urmărite atestă faptul că partidele politice sunt excesiv de dependente de donatorii mari, practicând doar în situații-limită apelarea la micii donatori, atunci când aceștia din urmă sunt dispuși să finanțeze anumite acțiuni politice. În realitate, candidații independenți și partidele politice pot evita cu ușurință procedurile existente de raportare, utilizând o dublă contabilitate în timpul campaniei și chiar în afara campaniei pentru activitățile de partid. Unele din ele nu au raportat niciodată liniile efective de cheltuieli, nici veniturile care proveneau din diverse aranjamente care au avut loc înainte de campanie. Suporturile considerabile întru susținerea activităților partidelor, timpii de antenă, publicitatea stradală, personalul etc. rezultă, de obicei, din aranjamentele de clientelă cu diverse grupuri de „afaceri mari” sau ca un fel de investiție de risc în partidele politice, care vor plăti mai târziu „datoriile din campanie”.

Unele partide din R. Moldova au obținut resurse considerabile în afara prevederilor legale ale legislației noi. Drept exemplu servește PCR, care a acceptat adoptarea unei Legi privind partidele politice, ce reglementează și aspectele finanțării partidelor în anul 2007, dar a acceptat implementarea acesteia abia din ianuarie 2009, în ajunul alegerilor parlamentare, exact imediat după darea în exploatare a sediului PCR, un edificiu cu cinci etaje, situat chiar în centrul orașului Chișinău, estimat la peste 11 milioane de euro.

Această situație este văzută în presa din Republica Moldova ca fiind un semn clar de **folosire ilicită și necontabilizată a unor resurse obscure** în ciuda aparențelor pseudo-democratice și a campaniei anticorupție din Republica Moldova. Evaluarea cadrului general care reglementează condițiile finanțării politice pentru partide ne poate conduce ușor la concluzia că o problemă importantă a sistemului existent este legată de **influența covârșitoare a marilor finanțatori, atât prin mijloace licite, cât și ilicite, asupra partidelor.**

Actualul sistem are nevoie de o profundă democratizare, în sensul că plafonul legal stabilit pentru mărimea donațiilor venite din partea persoanelor fizice și juridice trebuie diminuat cât mai repede din cel puțin două motive: (1) pentru a reflecta real situația socio-economică și standardele de viață ale majorității cetățenilor din țară, și (2) pentru a întări interdependența între finanțare și reprezentare. Acest principiu trebuie să încurajeze adoptarea unor reglementări care să permită partidelor să acumuleze venituri din surse private în sume mai mici decât în prezent. Aceste schimbări nu ar fi complete dacă autoritățile decizionale, în condițiile Codului electoral, nu ar impune o disciplină mai strictă referitoare la respectarea termenelor privind raportarea datelor financiare ce țin de veniturile și cheltuielile de campanie. De asemenea, este necesar de a elimina actuala interdicție aplicată cetățenilor moldoveni aflați în străinătate de a face donații către partidele politice, în condițiile în care însă aceste donații pot fi monitorizate și transpuse într-un cadru legal și transparent.

6.3. Credite acordate partidelor politice

Codul electoral și Legea nr.1381 – XIII din 21 noiembrie 1997, art.35, stipulează mecanismele de finanțare a campaniilor electorale, de exemplu, mijloacele alocate de stat și creditele care pot fi solicitate de concurenți de la stat pentru scopuri electorale. Partidele politice pot primi credite din bugetul de stat, potrivit articolului 35 din Codul electoral, care prevede că „cheltuielile pentru pregătirea și organizarea alegerilor sunt acoperite de stat”. Aceasta include mijloace financiare pentru funcționarea organelor electorale (cele permanente – precum CEC –, și cele temporare – consiliile electorale raionale și birourile electorale la nivelul secțiilor de votare) și costurile de campanie ale concurenților înregistrați (partide și candidați independenți).

Candidații trebuie să raporteze statului cu privire la fondurile cheltuite sau să i le întoarcă (dacă nu au fost cheltuite), dar nu sunt stipulate niciun fel de proceduri de declarare publică a situației lor financiare la zi. O altă lege cu privire la partidele politice, nr.294-XIV din 21 decembrie 2007, oferă o descriere mult mai detaliată a procedurilor de declarare și a celor contabile pe care urmează să le respecte concurenții electorali. Art.35 al Codului electoral stabilește că mărimea (cuantumul) mijloacelor financiare alocate pentru alegeri este stabilită de Parlamentul Republicii Moldova, în limitele prevăzute de Legea bugetului de stat pe anul electoral. Codul electoral atribuie CEC autoritatea de a sesiza Guvernul din timp asupra planificării alegerilor, precum și în privința necesităților de finanțare pe care, ulterior, Guvernul le va prezenta spre aprobare Legislativului. În cazul în care cheltuielile pentru anul în curs nu sunt prevăzute în bugetul de stat (alegeri anticipate), mărimea sumei necesare pentru alegeri va fi

stabilită direct de către Parlament, la sugestiile primite din partea CEC (art.35-2). Codul electoral stabilește obligația CEC de a prezenta un raport final asupra gestionării mijloacelor financiare, însoțit de un aviz din partea Curții de Conturi.

Articolul 37 din Codul electoral presupune alocarea de credite (fără dobândă) funcționarilor financiar care reprezintă concurenții electorali (entități fizice sau juridice, înregistrate de Ministerul Finanțelor). Creditele primite de partide în campania electorală „sunt stinse (anulate) complet sau parțial în funcție de numărul total de voturi colectate în aceste alegeri de către concurentul electoral în respectiva circumscripție electorală”. Aceasta înseamnă că suma totală de finanțare a partidului politic este raportată la numărul total de alegători care s-au prezentat la urne, înmulțit cu numărul de voturi acumulate de concurentul respectiv, și rezultatul va fi restituit la bugetul de stat.

Actorii electorali care au obținut mai puțin de 3% din totalul de voturi la nivel național, sau în circumscripțiile respective, deopotrivă cu candidații independenți care nu sunt aleși, „vor întoarce creditele timp de 2 luni de la data alegerilor, iar restul concurenților electorali vor întoarce creditele sus-menționate nu mai târziu de 4 luni după alegeri”. Art.37 din Codul electoral prevede, de asemenea, că „în cazul în care primarii aleși refuză să își îndeplinească mandatul, ei vor fi obligați să acopere toate cheltuielile aferente organizării alegerilor în secția sau circumscripția respectivă de votare”.

Finanțarea politică este reglementată de Codul electoral (art.38) și Legea cu privire la partidele politice (2007). În 2009, Comisia Electorală Centrală a aprobat un regulament special cu privire la mijloacele financiare în campanie¹⁸⁹, care a fost precedat de multiple critici pe marginea neimplementării Legii cu privire la partidele politice (a părții care se referă la mijloacele financiare). Prin lege, campaniile electorale sau alte forme directe sau indirecte de finanțare a partidelor trebuie să fie ghidate de: (a) raportare publică – donațiile trebuie să fie anunțate în perioada ce nu depășește un an de la începutul campaniei electorale, prin intermediul mass-mediei, (b) declararea surselor de venit.

Art.38 din Codul electoral face referință la anumite plafoane maxime pe care concurenții electorali sunt obligați să le respecte. Partidele și candidații electorali sunt obligați să-și deschidă un cont în bancă, cu mențiunea Fond Electoral, care trebuie să servească exclusiv scopului de a acoperi cheltuielile necesare în campanie, aflându-se sub supravegherea CEC. Persoanele juridice pot vira donații concurenților electorali doar prin transfer, notificând în scris despre existența ori inexistența unei cote străine în capitalul statutar. Codul electoral interzice finanțarea și susținerea materială din partea cetățenilor minori, a organizațiilor finanțate de la buget, a persoanelor anonime și a organizațiilor de binefacere sau religioase.

În conformitate cu procedurile stabilite de Codul electoral, concurenții electorali vor numi un coordonator financiar (trezorier). Legislația interzice finanțarea concurenților electorali din partea unor persoane locale (art.38-5): a cetățenilor care nu au împlinit vârsta de 18 ani, a organizațiilor finanțate de stat/ publice, a persoanelor anonime, a organizațiilor de binefacere sau religioase, dar și străine (art.36), incluzând în această

¹⁸⁹ Reglementări referitoare la finanțarea campaniei electorale și a partidelor politice de Comisia Electorală Centrală, nr.2167 din 20 februarie 2009.

categorie o listă mai lungă de persoane juridice și fizice care nu pot finanța sub nicio formă campaniile politice sau concurenții electorali.

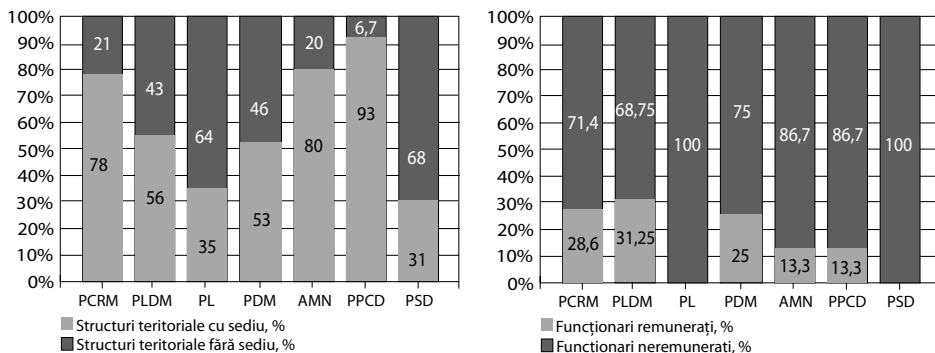
6.4. Cotizația de membru de partid

Cotizația de membru reprezintă o parte simbolică în ansamblul finanțării partidelor politice, inclusiv pentru campanii electorale, care sunt destul de scumpe și neordinare. Veniturile permise de legislație pentru partide (activități economice ale partidelor, e.g. servicii editoriale, cotizații de membri) sunt departe de rezolvarea provocărilor majore ale partidelor și, ca rezultat, partidele caută fonduri noi care ar contribui la realizarea ideilor sau ambițiilor politice. Astfel, partidele recurg la obținerea resurselor prin acceptarea de a face jocurile diferitelor grupuri de presiune. Ca și în cazul altor țări în tranziție, aceste grupuri pot include bănci, corporații transnaționale, structuri criminale sau de afaceri de tip mafiot, întrărind diferite suspiciuni pe care cetățenii, de obicei, le asociază cu partidele politice.

Dependența financiară de aceste grupuri implică formarea unei anumite pârghii de influență asupra acestor grupuri după alegeri, pentru că partidele trebuie să-și recompenseze „sponsorii” prin oferirea unui profit satisfăcător pe „investițiile” primite pentru campanie.

Tabelul nr.8. Înzestrarea cu imobile a filialelor de partid

Tabelul nr.9. Remunerarea funcționarilor politici de partid



Sursa: Andrei Volentir, Cercetare asupra situației partidelor politice în RM, aprilie 2010.

Nu există soluții ideale sau legislație ideală în finanțarea partidelor politice. Unele țări afectate de impactul finanțării politice ilegale au făcut mai mulți pași să asigure o mai bună contabilizare a partidelor respective. Călea de asigurare a unei implementări eficiente a legislației este de a impune sancțiuni financiare, complementate de limitări clare în accesarea suportului financiar din bugetul de stat în cazul unor ilegalități și în mijloacele financiare. Astfel, controlând conturile partidelor politice prin reguli mai stricte, declararea surselor de venit oferă puteri considerabile de influență împotriva comportamentului corupt și garantează un comportament decent în cadrul alegerilor ulterioare.

Codul electoral impune un număr de restricții. De exemplu, părțile terțe (persoane fizice și juridice) nu pot comanda sau plăti pentru materiale electorale în numele concurenților electorali înregistrați fără acordul acestora, dacă ei nu transferă aceste resurse prin „fondul electoral” al concurentului respectiv. Resursele acumulate în fonduri electorale nu pot fi folosite în beneficiul personal totodată, legislația Republicii Moldova interzice concurenților electorali să ofere bani, cadouri sau donații (cu caracter umanitar) în timpul campaniei electorale.

Băncile au obligația de a informa CEC în timp de 24 de ore despre orice fonduri transferate în conturile concurenților electorali, ceea ce permite autorităților competente să supravegheze aspectele financiare și să verifice aceste venituri. Legislația permite autorităților competente să solicite date suplimentare privind sursele corecte sau folosirea acestor resurse de către concurenți (art.28-9, Capitolul IV, Cod electoral).

Comisia Electorală Centrală, având sub jurisdicția sa consiliile electorale raionale, este obligată prin legislație să mențină un **Registru public care va depozita toate datele referitoare la mijloacele financiare ale partidelor**, prezentând rapoarte săptămânale asupra volumului contribuțiilor financiare primite de concurenții electorali și a surselor de venit. Un raport special de bilanț cu privire la alegeri va fi elaborat cu două zile înainte de alegeri, făcând publică toată informația colectată referitor la finanțarea campaniilor electorale ale partidelor și candidaților independenți până la data alegerilor.

Partidele politice pot dispune de proprietăți proprii, potrivit art.24 din Legea cu privire la partidele politice, precum clădiri, echipamente, tipografii, automobile, alte bunuri care nu sunt interzise de legislație. Astfel, partidele pot desfășura activități de imprimare și editare, alte tipuri de lucrări legate de folosirea și gestiunea potrivită a proprietăților și bunurilor proprii, având activități comerciale care rezultă din statutele acestora. Veniturile generate de bunurile și proprietățile partidelor vor fi direcționate spre scopurile specifice ale partidelor și nu pot fi distribuite membrilor. Nu există însă niciun fel de restricții asupra activităților comerciale, care ar putea fi desfășurate de partide în contextul alegerilor. Pentru că partidele politice sunt nonprofit, ele nu vor plăti impozit pe venit, dar afacerile acestora trebuie să se desfășoare în deplină concordanță cu prevederile generale ale Codului fiscal al Republicii Moldova și ale legislației naționale.

6.5. Implementarea reglementărilor

Proportionalitatea sancțiunilor pentru partidele care comit nereguli în aplicarea prevederilor legislației în vigoare este reglementată de art.28, care stabilește că partidele „își pierd dreptul de a accesa finanțarea din partea statului dacă comit ilegalități la utilizarea banilor publici”, dacă „încalcă premeditat reglementările existente” ori „dacă depășesc mărimile de finanțare în limitele impuse de către autoritățile și reglementările corespunzătoare”. Legea cu privire la partidele politice denotă un număr de autorități de stat/ publice care vor supraveghea diferite aspecte ale activităților politice ale partidelor. În Republica Moldova, înregistrarea legală a partidelor politice este efectuată de Ministerul Justiției, timp de o lună, de la data înaintării oficiale a dosarului, care este compus din documentele solicitate de

subdiviziunile Ministerului (Direcția organizațiilor neguvernamentale), și decizia căreia poate fi atacată la Curtea de Apel (art.8). Rapoartele financiare trebuie să fie prezentate anual de către partidele politice la trei autorități de stat: Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Justiției, până la 31 martie (art.30).

După cum au arătat în opiniile lor experții OSCE/ ODIHR, aplicarea riguroasă a reglementărilor existente și a legislației privind finanțarea partidelor politice **trebuie să fie proporțională cu gravitatea infracțiunilor comise**, iar adeseori aceasta trebuie să includă mai degrabă sancțiuni sub formă de amenzi, alte limitări legate de pierderea unor drepturi sau avantaje instituționale, decât impunerea unor penalități serioase sau chiar **măsura de suspendare a unui partid politic**. Penalitățile ar putea fi privite ca o măsură inevitabilă în cazul unor fraude deosebit de serioase sau abuzuri legate de folosirea resurselor de stat ori în alte cazuri în care partidele politice au furnizat deliberat informații false asupra rapoartelor financiare, care ar putea spori măsura de răspuns prin acțiuni nu doar administrative, ci și de natură penală.

Se presupune că Ministerul Finanțelor, prin subdiviziunile sale (Inspectoratul Fiscal), ar putea apoi supraveghea la timp folosirea corectă a resurselor bugetare și conformitatea gestiunii financiare de către partidele respective. Ministerul Justiției este singura autoritate publică ce are dreptul să păstreze întreaga evidență a partidelor politice, activitățile acestora, evidența unor modificări ale documentelor statutare, prin Registrul partidelor politice (art.11). Cu toate că Registrul este declarat „public”, Ministerul nu și-a onorat încă pe deplin obligația de a face acest registru disponibil în versiune electronică pe web-site-ul Ministerului sau prin orice alte metode¹⁹⁰.

Ministrul Justiției, ca membru al Cabinetului de Miniștri, raportează direct Prim-Ministrului¹⁹¹ și trebuie să răspundă în fața Parlamentului, prin audieri legislative, conduse în baza Regulamentului Parlamentului. Înregistrarea partidelor politice, supranumite „entități necomerciale”, este efectuată de o diviziune specializată a Ministerului Justiției, și anume de către Direcția organizațiilor necomerciale, al cărei personal este numit (cel puțin teoretic) în baza Legii cu privire la funcția publică¹⁹².

În consecință, această direcție împreună cu personalul său sunt finanțați în întregime din bugetul de stat, fiind responsabili în fața conducerii Ministerului pentru evaluarea prestației și rezultatele obținute. În special în ultimii patru ani, Direcția a fost intens politizată și supusă controlului impus de PCRM, ceea ce a generat critici considerabile din partea societății și a partidelor pe marginea caracterului părtinitor al acțiunilor Ministerului¹⁹³. Astfel, Uniunea Centristă a acuzat Ministerul Justiției de **părtinire politică și lipsă de respect** față de regulile procedurale din statut, pentru refuzul de a-l înregistra pe V. Tarlev în calitate de președinte al partidului. Acest lucru a fost văzut drept o confirmare a presiunilor politice și hărțuire de către partidul aflat la putere a

¹⁹⁰ Art.11 stipulează că înregistrarea/ radierea partidelor politice, amendamentele la statut și alte schimbări vor fi publicate în Monitorul Oficial și vor fi făcute publice pe web-site-ul Ministerului Justiției în mod regulat.

¹⁹¹ Legea cu privire la Guvernul RM, nr.64-XII din 31.05.90.

¹⁹² Legea cu privire la funcția publică în RM, nr.158-XVI din 04.07.2008.

¹⁹³ Declarația UCM cu privire la refuzul înregistrării de către Ministerul Justiției al RM a domnului Vasile Tarlev în calitate de Președinte ales al Uniunii Centriste din Moldova, <http://www.e-democracy.md/parties/docs/ucm/200901291/>

potențialilor săi rivali în alegeri. Istorii similare au fost dezvăluite de alte partide, care au încercat să se înregistreze în ultimii cinci ani în Republica Moldova.

În 2007, și Ministerul Justiției a refuzat să înregistreze Mișcarea „Acțiunea Europeană”, motivând prin identificarea unor semnături false în listele de susținere, depuse pentru înregistrare. Chiar dacă respectivul partid a reușit să câștige acest caz în instanța de judecată, Ministerul Justiției a continuat să târăgăneze înregistrarea și eliberarea certificatului de înregistrare, ceea ce nu a i-a permis MAE să participe la alegerile locale din 2007. În 2008, MAE a adoptat amendamente la Statut în conformitate cu Legea din 2008 cu privire la partidele politice, schimbând numele în PMAE, și din nou Ministerul Justiției a refuzat să aprobe modificările, invocând că schimbarea numelui implică reorganizarea partidului, ceea ce a provocat noi proteste ale MAE la adresa autorităților Republicii Moldova.

Aceste și alte nereguli au codus la semnarea unui **Apel comun către conducerea Republicii Moldova** din partea a 10 ambasade și 2 misiuni diplomatice din R. Moldova, pentru ca acestea să garanteze **respectarea completă** a principiilor de pluralism politic, susținând competiția egală și onestă între partide și candidați, precum și un cadru adecvat competiției de idei, al cărei scop este de a exprima interesele alegătorilor din R. Moldova¹⁹⁴.

Cu referire la al doilea alineat din Concluziile Consiliului UE din 13 octombrie 2008, Ambasadorii UE reaminteau de prima declarație comună a acestora din 17 iulie 2008, de obligația fermă a Republicii Moldova de a-și onora angajamentele față de OSCE, Consiliul Europei, alte convenții europene, semnate de UE și Republica Moldova. Ei au atras atenția asupra faptului că unele partide au întâmpinat obstacole serioase în timpul înregistrării, după ce Legea cu privire la partidele politice a fost adoptată în 2007, ceea ce subminează participarea lor la alegeri, atrăgând atenția Ministrului Justiției să redreseze situația. Ambasadorii UE au exprimat preocupări și în raport cu numărul crescând de cazuri penale pornite pe numele partidelor din opoziție în perioada 2007–2009, chemând autoritățile Republicii Moldova să acționeze în conformitate cu legea, imparțial și responsabil, fără subminarea pluralismului politic pentru beneficii tactice efemere. În mai puțin de o săptămână, Ministerul Justiției a răspuns la Declarația ambasadorilor UE prin negarea, practic, în bloc, a tuturor acuzațiilor, invocând că în R. Moldova înregistrarea partidelor are loc într-o manieră legală, neutră și transparentă¹⁹⁵. Mai mult, la 26 noiembrie 2009, Ministerul Justiției a lansat un Comunicat de presă în care invocă existența unor presiuni din partea mass-mediei și a solicitat oficialilor UE să rămână nepărtinitori. Neacceptarea criticilor și tensionarea situației nu a încetat decât odată cu schimbarea completă a conducerii Ministerului Justiției, ca urmare a instalării unui nou Guvern al Republicii Moldova, la 27 septembrie 2009.

¹⁹⁴ Declarația comună a șefilor Misiunilor Statelor Membre ale Uniunii Europene, 18 noiembrie 2008, <http://www.azi.md/ro/statement/283>

¹⁹⁵ <http://politicom.moldova.org/news/inregistrarea-partidelor-politice-este-realizata-legal-si-transparent-sustine-ministerul-justitiei-168051-rom.html>

6.6. Responsabilitate

Prin lege, organizarea internă a partidelor este prevăzută, în principal, de documentele lor statutare, înregistrate și supravegheate de autorități juridice. Această prevedere se prezintă ca fiind insuficientă pentru a-i face pe liderii de partide să răspundă adecvat în fața membrilor lor, precum au arătat multe conflicte interne de partid.

Art.13 din Lege cere partidelor politice să stipuleze clar mecanismele de sancțiuni disciplinare care pot fi aplicate membrilor de partid și organul responsabil de această aplicare, precum și procedurile specifice de reorganizare, în cazul în care aceasta se va decide de către membri în modul stabilit de lege.

Art.18 din Lege prevede obligațiile partidelor în cazul unor relații contractuale cu folosirea proprietății partidelor. Cu toate acestea, legislația nu permite partidelor să răspundă pentru obligațiile membrilor lor individuali și, în mod egal, membrii partidelor nu pot purta răspundere pentru obligațiile partidelor respective.

6.7. Transparență

Legislația curentă cu privire la partidele politice nu este prea generoasă în stabilirea unor reguli sau proceduri care ar solicita tehnici obligatorii de deschidere către public. De fapt, legislația specifică (Legea privind partidele politice) lasă acest scop la deplina discreție a structurilor interne ale acestor partide, care reușesc ori nu să răspundă prin intermediul procedurilor și sistemelor interne de verificare și control interesului manifestat de cetățeni. Cetățenii sunt liberi să se asocieze în partide politice și să aplice reglementările statutare pentru a-și expune viziunile, sau să direcționeze partidele lor spre obiectivele pe care le susțin. Puține partide au adoptat însă mecanisme explicite, pentru a oferi documente transparente și cu deschidere către public.

Fiind condiționate de cerințele legale, partidele creează organe de cenzori care au sarcina să verifice, din inițiativă proprie sau la propunerile venite din partea membrilor de partid, folosirea resurselor partidului la nivel local și național (art.52, Statutul PD). Dar, de cele mai multe ori, rapoartele și constatările sunt prezentate unui număr limitat de subiecți, în special organelor din cadrul partidului (Consiliu sau Congres), și deloc pentru folosire publică. Această aplicare uniformă și selectivă lasă loc pentru diverse interpretări și utilizarea discrețională a resurselor politice.

Art.6-4 din Lege cu privire la partidele politice restricționează participarea la activitatea unui partid doar a acelor persoane care în virtutea responsabilităților profesionale nu pot fi afiliate politic. Această categorie include indivizi care nu pot fi aleși (art.13, Codul electoral), precum: militari în termen, persoane care nu au atins vârsta de 18 ani, cetățeni cu cetățenii multiple, cei care au pierdut drepturile civile prin decizia unei instanțe sau care sunt în detenție pentru infracțiuni grave și deosebit de grave, cetățeni ai Republicii Moldova care nu pot fi membri de partid în virtutea funcțiilor ocupate.

O lege cu privire la funcția publică, adoptată în 2008, a lăsat nereglementată posibilitatea ca funcționarii publici să devină membri de partide, ceea ce a fost criticat de către experții independenți, care au atras atenția asupra politizării administrației

de stat. În schimb, o altă lege, Codul de conduită al funcționarilor publici (nr.25 din 22.02.08), prevede în mod ambiguu că „afilierea politică a funcționarilor publici nu va influența comportamentul sau deciziile funcționarilor publici, precum și politici, decizii și alte acțiuni pentru autorități publice¹⁹⁶.

Această prevedere este completată de art.5 al aceleiași legi printr-o serie de restricții, inclusiv: interzicerea de a participa la colectarea fondurilor pentru activitățile partidelor politice și organizațiile social-politice, interzicerea de a folosi resursele administrative pentru susținerea concurenților electorali, interzicerea publicității în interiorul oficiilor publice, interzicerea de a purta simbolurile partidelor politice sau ale candidaților acestora, interzicerea desfășurării agitației electorale (aici, propagandă) în folosul unui partid anume, interzicerea de a crea sau de a contribui la crearea unor filiale ale partidelor în interiorul autorităților publice.

6.8. Sancțiuni pentru prevenirea folosirii neadecvate a resurselor publice de către autoritățile de stat

În mod tradițional, folosirea neadecvată a resurselor statului de către partidele aflate la guvernare a produs provocări constante la adresa integrității procesului politic – situație care nu este deloc unică în contextul statelor post-sovietice. Adeseori, monitorizarea alegerilor a dedicat o parte substanțială a recomandărilor post-electorale accentuării măsurilor necesare și altor pârghii care ar diminua folosirea resurselor de stat în beneficiul electoral al partidului sau al partidelor aflate la guvernare, concomitent cu consolidarea capacităților instituționale ale organelor regulatorii (Comisia Electorală Centrală) pentru a aborda această chestiune într-o manieră sistematică și profundă.

Codul electoral interzice susținerea financiară sau materială a campaniei electorale de către organizațiile de stat (art.38), dar nu prevede niciun fel de sancțiuni specifice pentru folosirea abuzivă a resurselor statului de către funcționarii publici numiți politic. Precum au arătat rapoartele de monitorizare a alegerilor, partidele politice folosesc resurse considerabile din surse necunoscute și prezintă informații incomplete organelor competente (CEC, Curtea de Conturi, Inspectoratul Fiscal de Stat). Distribuirea responsabilităților între trei sau chiar mai multe agenții de stat are ca rezultat implementarea proastă a principalelor reglementări și restricții, o răspundere limitată și rezultate superficiale. Republica Moldova nu îndeplinește în mod satisfăcător recomandările GRECO, tolerând neraportarea **la timp** de către partide a finanțărilor politice, păstrarea în secret a conturilor acestora (art.13), ignorând impactul major pe care îl are monitorizarea independentă asupra resurselor și finanțării partidelor. Consiliul de Miniștri a recomandat în mod special statelor membre să solicite ca încălcarea regulilor ce țin de finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale să constituie subiectul unor sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive (art.16-Sancțiuni)¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Lege privind codul de conduită al funcționarului public, nr.25 din 22.02.08, Monitorul Oficial nr.74-75, 01.01.2009.

¹⁹⁷ Recomandarea Rec (2003)4 a Comitetului de Miniștri al statelor membre asupra regulilor comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată de către Comitetul de Miniștri pe 8 aprilie 2003, la cea de-a 835-a ședință a viceministrilor.

Deși legislația națională stabilește o serie destul de sofisticată de reglementări referitoare la finanțarea care își are originea în resurse de stat, private sau corporative, aceasta nu interzice explicit utilizarea improprie a resurselor administrative în beneficiul partidelor politice aflate la guvernare. Astfel, în majoritatea campaniilor organizate în Republica Moldova, guvernele au folosit funcțiile de stat pentru a-și maximiza șansele în scrutin. Acest lucru a inclus folosirea fără restricții a autoturismelor de serviciu, a oficiilor ministerelor și a mass-mediei publice, a oficiilor desconcentrate și a ajutoarelor umanitare, pentru recrutarea de votanți. Partidul aflat la guvernare a folosit, de regulă, mass-media de stat ca un avantaj instituțional natural în promovarea propriilor interese electorale, în detrimentul egalității partidelor în fața legii.

În 2010, modificările la Codul electoral au inclus și o prevedere nouă în articolul 44(8): „*candidații nu vor folosi bunurile și mijloacele publice (resurse administrative) în timpul campaniilor electorale*”. Totodată, Comisia Electorală Centrală (CEC) nu a impus niciun fel de penalități pentru folosirea frauduloasă a unor fonduri în campania din anul 2009, cu o singură notabilă excepție, ceea ce a transmis mesaje greșite partidelor obișnuite să evite prevederile legale. Ca rezultat, anumiți lideri de partide politice s-au transformat în adevărați mesageri ai unor oligarhii locale, neglijând aproape demonstrativ procedurile legate de administrarea costurilor de campanie sau de raportarea transparentă a finanțărilor politice, prin rapoarte de audit sau autodeclarații de venituri la finele anului. Și utilizarea mijloacelor de informare publice a servit drept motiv de dispute și litigii.

Acest subiect este vizat mai ales în art.47-4, care stipulează că „*moderatorii dezbaterilor electorale nu vor include materiale despre concurenții electorali sau despre agenții lor electorali, întâlnindu-se cu alegătorii, sondaje sau vizite de lucru cu participarea oficialilor de vârf, care nu și-au suspendat obligațiile*”. Într-o prevedere separată din același articol, proiectul de lege accentuează **principiul echidistanței, obiectivității și moderației**, pe care le va urma media electronică, prevăzând că „*niciun concurent electoral nu va avea prioritate sau avantaje în virtutea poziției sale curente*”.

În timpul campaniilor electorale niciun oficial public, care cade sub incidența art.13-3 al Codului electoral, după înregistrarea în calitate de candidat pentru alegeri, nu ar trebui să dea interviuri sau declarații publice, prin care să-și abordeze obligațiile oficiale”, afirmă legislația electorală. Totodată, practicile din ultimele alegeri ne prezintă o cu totul altă realitate.

Codul electoral stabilește (art.37) obligația mass-mediei publice și celei private de a crea condiții egale tuturor concurenților electorali. Același articol (37-11) prevede că în timpul campaniei electorale intervențiile din mass-media oficiului de presă al Guvernului, al Parlamentului și al Președinției (oficialii de top) nu pot fi instrumentate pentru a folosi agitația politică în favoarea sau contra unor concurenți electorali, sau referendumuri. Legislația Republicii Moldova tratează superficial chestiunile privind „*folosirea abuzivă a resurselor administrative*” sau **utilizarea improprie a resurselor puterii de stat** (după cum este definit în legislația Ucrainei). Aceasta a provocat critici sistematice din partea grupurilor politice concurente și a încurajat anumiți conducători politici, aflați la guvernare, să-și extindă instrumentele de influență.

Mai multe rapoarte de monitorizare din timpul celor două campanii de alegeri parlamentare din 2009 au constatat o situație adusă la extrem, în care întregul aparat de stat și oficiile sale executive din teritoriu au lucrat în favoarea Partidului Comuniștilor. Coaliția 2009 a notat zeci de cazuri de implicare directă și indirectă a agențiilor de stat (poliție, oficii desconcentrate, întreprinderi și servicii de stat), care au făcut campanie în favoarea partidului de la guvernare, folosind masiv resursele de stat în avantajul unui singur grup politic¹⁹⁸. Am putea evidenția trei grupuri de nereguli: abuz instituțional, bugetar și de mass-media. În primul rând, aceasta se referă la participarea la alegeri a oficialilor aflați la guvernare, care, rămânând în pozițiile lor oficiale, au folosit resursele de stat în scopuri electorale, astfel făcând abuz de avantaje instituționale și de mass-media loiale puterii.

Cu toate că Codul electoral creează un fel de protecție legală pentru Primul-Ministru și Președintele aflați la guvernare (art.13), acțiunile, declarațiile și comportamentul acestora reprezintă, de fapt, o încălcare directă a principiului de corectitudine în campanie, de egalitate de șanse și acces egal la mass-media pentru competiție. Un studiu al finanțării politice¹⁹⁹ a estimat că în timpul alegerilor din primăvara anului 2009 partidul de guvernământ (PCRM) a folosit circa 7,47 milioane de lei suplimentar la cheltuielile raportate oficial, ca o contabilizare agregată a resurselor de media și instituționale de către oficialii de vârf în timpul scrutinului (2009)²⁰⁰. Aceste estimări reliefează însă doar vârful aisbergului format din zeci de feluri de avantaje directe și indirecte, de care beneficiază un partid aflat la guvernare în Republica Moldova.

Un alt tip de abuz administrativ este legat de beneficiile bugetare oferite de partidul de guvernământ în timpul campaniei unui număr ținut de grupuri de clientelă: autoritățile favorizate ale unor orașe, afaceri, sindicate, cu scopul de a le menține integrate în „alianța loială partidului”. În timpul celui de-al doilea scrutin (29 iulie 2009) în Republica Moldova, folosirea resurselor administrative a ajuns să fie și mai sofisticată – datorită mobilizării active de susținători ai partidului prin întruniri la biserici și călătorii cu elicopterul Președintelui de atunci. Practicile electorale arată că doar un singur caz a fost rezolvat printr-o sentință de judecată la sesizarea concurenților electorali. La 24 iulie 2009, Curtea Supremă de Justiție a decis să sancționeze administrativ folosirea resurselor administrative de către Prim-Ministrul Z. Greceanîi, care s-a folosit frecvent de statutul său dublu, obligând partidul pe listele căruia se afla Premierul să achite o amendă și restituirea tuturor costurilor de călătorie ale cortegiului de mașini și personal care l-a însoțit în turneul său electoral. Totuși, CEC nu a constatat ulterior dacă PCRM a îndeplinit hotărârea instanței de judecată și dacă acest precedent a putut fi utilizat ulterior pentru a aduce în conformitate cu prevederile legislației comportamentul celorlalți concurenți electorali. Contestația a fost făcută de către liderii AMN, care au

¹⁹⁸ Raport privind monitorizarea alegerilor parlamentare 2009, LADOM, http://www.alegeliber.md/files/rapoarte/raport_5_ladom_rom.pdf; <http://www.revista22.ro/lista-neagra-a-candidatilor-la-alegerile-din-republica-moldova-5842.html>

¹⁹⁹ Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova, IDIS Viitorul, Politici publice nr.5, 2009; Aceasta a fost estimat pe baza statelor de plată pentru oficialii implicați în întrunirile electorale sub formă de zile de lucru adăugate la numărul de angajați participanți la acest eveniment, plus cheltuielile de transport și logistice.

²⁰⁰ Idem.

acuzat Prim-Ministrul de desfășurarea unor întruniri cu alegătorii la Nisporeni, cu toate că zeci de astfel de întruniri similare au rămas necontestate în instanță.

Aceasta a făcut societatea civilă să se mobilizeze și să construiască înainte de scrutin o rețea largă de inițiative civice, combinând monitorizarea alegerilor cu activități de sensibilizare publică²⁰¹. Rapoartele Coaliției au dezvăluit cazuri de folosire abuzivă a resurselor administrative în timpul campaniei, de cenzură politică în mass-media și de hărțuire a partidelor de opoziție. În comparație cu programele de știri, influența publicității electorale, care este compusă din scurte spoturi politice, este practic irelevantă. Spațiul total dedicat liderilor PCRM a fost estimat la 385 de minute la TVM1 și 442 de minute la Radio Moldova. Având în vedere că publicitatea la TV costă 450 de euro/minutul, iar la Radio – 80 de euro/minutul, totalul de știri implicând lideri PCRM a fost de 417.220 de euro sau 5,84 milioane de lei, ceea ce constituie 86.3% din totalul de cheltuieli electorale.

Adăugând aceste cheltuieli neînregistrate la cheltuielile raportate oficial, PCRM a cheltuit 12,6 milioane de lei, ceea ce reprezintă o depășire a plafonului-limită stabilit de CEC. Înainte de alegeri, organizațiile societății civile au lansat o Inițiativă Civică pentru un Parlament Curat, care a monitorizat candidații în alegeri pe criterii de implicare în scandaluri, folosire a resurselor administrative, venituri nedeclarate. Organizațiile societății civile au colectat probe și cazuri acoperite de mass-media din diferite surse deschise, cu scopul de a întocmi o „**Listă neagră a politicienilor corupți**”. Campaniile de monitorizare media întreprinse de API și CIJ arată că TRM Moldova a fost în special părtinitoare în reflectarea știrilor în ambele campanii din 2009. Rapoartele de monitorizare s-au ocupat de evidența completă a evenimentelor organizate, lungimea evenimentelor și intervențiile candidaților electorali în termeni cantitativi. Împreună, partidele de opoziție au obținut cu greu 1/3 din totalul evenimentelor politice reflectate de TVM1 în comparație cu PCRM, aflat la guvernare, care a dominat practic indiscutabil la cele 4 canale TV cu acoperire națională. Toate programele de știri au reflectat doar în tonuri pozitive activitățile guvernării, acordând din start cel mai bun spațiu de emisie oficialilor de vârf și prezentând în același timp opoziția politică doar în culori sumbre și mesaje negative.

6.9. Sancțiuni

Legea cu privire la partidele politice prevede o obligație generală a partidelor să respecte legislația țării și prevederile documentelor statutare (art.18). Aceasta înseamnă că dacă acțiunile și faptele unor partide sunt considerate neconforme legislației în vigoare, ca urmare a unei sesizări corespunzătoare a Ministerului Justiției la Curtea de Apel (Chișinău), decizia instanței poate conduce în mod automat la o suspendare a activităților acestui partid pentru o perioadă de circa 6 luni. Asemenea decizii pot fi atacate ulterior la Curtea Supremă de Justiție, care poate reconfirma ori suspenda decizia instanței inferioare, în funcție de gravitatea faptelor judecate. Totodată, acest fapt ne demonstrează că niciun partid nu poate fi anulat ori suspendat prin-

²⁰¹ Pagina web a Coaliției 2009: <http://www.alegeliber.md/index.php/ro/documente>, ultima actualizare: 06.04.2010.

o decizie unilaterală a Ministerului Justiției, chiar anumite sancțiuni disciplinare sau administrative sunt luate în considerație atunci când un partid depășește limitele legale.

Partidele se pot confrunta cu limitări considerabile în perioada de restricție, e.g. în legătură cu crearea unor mass-media, organizarea unor întruniri, marșuri sau altor întruniri publice, folosirea conturilor bancare, în afara cazurilor când partidele respective trebuie să plătească pentru obligațiile lor contractuale, alte servicii și impozite, taxe sau penalități (art.21). Dar Legea nu permite ca partidele să fie suspendate înainte de alegeri, cu cel puțin o lună înainte de alegerile locale sau generale.

Dizolvarea partidelor politice, ca și sancțiunea extremă de lichidare, impune Ministerului Justiției obligația de a crea o comisie specială pentru procedura de lichidare a partidului, imediat după decizia Curții de Apel (art.22). Această acțiune va fi efectuată în timp de 30 de zile de la data anunțării procedurii de lichidare în Monitorul Oficial, astfel informând toți potențialii creditori despre verificarea bunurilor, restituirea creanțelor, creditelor și transmiterea bunurilor rămase către bugetul de stat. Doar după terminarea procedurii de lichidare, Ministerul Justiției va radia partidul respectiv din Registrul oficial, însoțit de lista activităților și datorilor rămase nesatisfăcute.

Legislația Republicii Moldova, în mod special, Codul penal (CP), Codul contravențiilor administrative (CAC) și Codul electoral, stabilește anumite sancțiuni pentru încălcarea prevederilor legislației electorale. Potrivit art.200/1 din Codul contravențiilor europene, persoanele care au folosit finanțări din străinătate ori nedeclarate trebuie să fie sancționate cu o amendă în mărime de 30 de unități convenționale și confiscarea fondurilor primite în mod ilegal (1 unitate convențională este echivalentul a 20 de lei MDL). Art.162/1 al aceluiași Cod prevede sancțiuni pentru diferite tipuri de încălcări ale raportării cerute de legislație cu amenzi cuprinse între 3 și 75 de unități convenționale, în cazul neprezentării rapoartelor financiare ori al transmiterii unor date eronate. Se cuvine de menționat totuși că există și riscul ca anumite decizii ale instanțelor de judecată să nu fie proporționale cu gradul prejudiciului cauzat, în special în ceea ce privește cazul unor încălcări minore. Totodată, încălcarea regimului de finanțare politică poate varia între cazuri relativ minore, cum ar fi întârzierea cu câteva ore sau zile a transmiterii rapoartelor financiare către autoritățile abilitate cu verificarea lor până la cazuri deosebit de grave de fraudă fiscală ori utilizare ilegală a unor resurse bugetare. Menționăm că prevederile actualului Cod electoral indică trei categorii de penalități, care pot fi aplicate celor care încalcă reglementările electorale:

- Art.69 – sancțiuni preventive în cazul unor tentative de împiedicare a exercitării drepturilor electorale ale cetățenilor, inclusiv răspândirea de date false despre concurenții electorali, ori comiterea altor acțiuni care afectează procesul electoral. În acest caz, CEC poate aplica ori cere aplicarea unor avertizări, suspendarea înregistrării, această formă din urmă fiind determinată și de existența unei decizii judecătorești privind faptele invocate.
- Art.70 – sancțiuni penale în cazurile care cad sub incidența Codului penal, inclusiv situațiile care împiedică exercitarea liberă a drepturilor electorale, urmate de încălcări grave care pot pune în pericol viața indivizilor, falsificarea rezultatelor în alegeri, atacarea unor secții electorale, ajungând până la subtilizarea unor

documente electorale. În aceste cazuri, organele de anchetă penală vor fi notificate asupra impedimentelor serioase pe care unele dintre aceste acțiuni le provoacă procesului electoral, devenind elemente ale unor cercetări penale asupra încălcărilor comise în temeiul mai multor legi existente și al prejudiciilor provocate asupra procesului electoral.

- Art.71 – sancțiuni administrative în cazul în care au fost înregistrate anumite încălcări cu caracter administrativ, contrare prevederilor specifice ale Codului electoral, fiind înregistrate în procesul-verbal, prezentat de către membri ai sectoarelor electorale, primari sau angajați ai poliției locale. Încălările înregistrate vor fi astfel transmise instanței de judecată, care va lua o decizie, în decurs de 2 zile, asupra gravității încălcărilor raportate.

Art.69 din Codul electoral stipulează că persoanele care săvârșesc acțiuni ce lezează onoarea și demnitatea candidaților poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare, iar în Opinia comună a OSCE/ ODIHR și Comisiei de la Venetia din 2006 se atrage atenția asupra faptului că acest articol este „prea general și nu poate fi aplicat astfel încât să încalce dreptul la libera exprimare și opinie, întrucât ar conduce la încălcarea Art.10 al CEDO, a angajamentelor OSCE și a principiilor constituționale fundamentale. Urmând să răspundă recomandării explicite formulate mai sus pentru revizuirea prevederilor din Art.69, în sensul reformulării lui, Comisia specială propune o redactare a Art.69, în tandem cu Art.70 și 71, cu referințe exprese la Codul penal și Codul contravențional, prin care se urmărește provocarea efectelor juridice.

În mod ideal, legislația ar trebui să specifice aceste cazuri de încălcare a legii, utilizând o paletă mai diferențiată, care să cuprindă și amenzi simbolice, dar și riscul de pierdere a libertății pentru persoanele găsite vinovate²⁰² de fraude comise în mod deliberat. Atunci când aceste sancțiuni sunt aplicate, deciziile instanțelor de judecată trebuie să se călăuzească de standardele existente în spațiul guvernat de Convenția europeană pentru drepturile omului (CEDO). Deși Convenția europeană permite anumite restricții, acestea trebuie să fie conforme unor reguli general acceptate în statele europene, după care sancțiunile respective sunt necesare într-o societate democratică, unde există o anumită nevoie socială presantă de restricții admise de Convenție.

²⁰² As forms of specific violations, the Law might have included: (1) material misrepresentations, including but not limited to fraudulent backup documentation, fraudulent donations and expenditures, (2) failure to report transactions in a disclosure statement, (3) submitting false or incomplete information, (4) failure to respond to the Agency's requests for documentation or information, (5) conducting political finance activity outside of the reporting account or through cooperation with surrogates, (6) incurring prohibited expenditures; (7) distressing Agency's staff and external auditors; and (8) abusing state resources.

VII. Reglementările existente în domeniul funcționării partidelor politice: constatări și propuneri

Partidele politice sunt un element fundamental al sistemelor democratice, jucând un rol esențial în reprezentarea și exprimarea intereselor politice ale cetățenilor. Ele reprezintă, totodată, un contribuitor indispensabil și valoros în procesul tranziției politice din Republica Moldova, un stat care își dezvoltă tradiții proprii și o experiență avansată în susținerea pluralismului politic și a instituțiilor statului de drept.

Prevederile constituționale și actele normative care reglementează funcționarea partidelor politice și alegerilor au fost ajustate repetat din 1991, dar legislația este departe de a fi perfectă. Cât timp partidele politice și campaniile electorale se formează în afara unui fundal instituțional, statele trebuie să adere la standarde și norme confirmate de experiența democratică avansată, pentru a putea asigura exercitarea libertăților și drepturilor fundamentale, inclusiv a libertăților politice și civile. Folosirea abuzivă a restricțiilor ar reprezenta un pericol serios la adresa statului de drept, a democrației, drepturilor omului, dreptății și echității sociale. Reglementările în domeniul partidelor politice trebuie să fie ajustate constant și verificate dacă servesc scopurile propuse.

În Republica Moldova, noua legislație în domeniul partidelor politice a fost adoptată în 2007, după consultări insuficiente cu actorii locali. Mai târziu, autoritățile Republicii Moldova au decis să suspende implementarea unor prevederi din legislație, mai ales a celor salutate de organismele europene, care se refereau la finanțarea publică a partidelor. Aceste modificări au slăbit și mai mult statutul și legitimitatea legislației existente cu privire la partidele politice ca atare. Astfel autoritățile RM vor trebui să-și definească prioritățile în domeniul perfecționării legislației în domeniul electoral și al reglementărilor generale cu privire la funcționarea partidelor, pentru a aborda unele din cele mai serioase critici și deficiențe observate în urma ultimelor alegeri din 2009.

Autoritățile RM trebuie să fie avertizate împotriva suprareglementării, care ar putea submina creativitatea și autogovernarea partidelor, astfel fiind forțate să urmeze rigid unele căi definite de comportament. Cultura politică și standardele înalte reprezintă elementele de structură ale oricărui stat de drept. Există unele inițiative interesante lansate în Republica Moldova spre sfârșitul lui ianuarie 2010 pentru a modifica Codul electoral, dar schimbările trebuie să fie directe, îmbunătățind alte legi și reglementări sectoriale, care țin de alegeri și politici partizane într-un stat democratic. Următoarele concluzii trebuie să fie luate în considerare, pentru a continua cu ajustarea legislației relevante din domeniul alegerilor, partidelor politice și democrației interne.

7.1. Îmbunătățirea Legii cu privire la partidele politice:

1. **Simplificarea cerințelor impuse la înregistrarea partidelor politice prin eliminarea criteriului de reprezentare teritorială**, prin aducerea în conformitate cu prevederile art.11 al Convenției europene pentru drepturile omului și libertățile fundamentale (1950), care protejează dreptul la asociere politică;
2. **Modernizarea capacității de control și supraveghere a partidelor, inclusiv prin digitalizarea procedurilor de înregistrare**, verificare și raportare, prevăzute de legislație, în format on-line, simplificând și raționalizând menținerea și dezvoltarea registrelor de stat, pe baza declarațiilor liderilor de partide, urmate de verificări și de audituri, ceea ce ar completa efortul grupurilor politice de a se constitui și dezvolta;
3. **Recunoașterea dreptului efectiv de a participa la viața politică persoanelor cu cetățenie multiplă**, rezidenți ai RM, asimilând și aplicând experiența largă a altor state membre ale Consiliului Europei;
4. **Diminuarea plafoanelor stabilite de Codul electoral privitor la mărimea donațiilor private** (individuale sau corporative) cu scopul de a reflecta nivelul socio-economic al populației, standardele reale de viață ale cetățenilor, urmând scopul de a deoligarhiza viața politică, ai cărei subiecții sunt prea dependenți de câțiva mari finanțatori. Logica sistemică a finanțării politice creează discriminare în finanțarea publică, spre beneficiul partidelor aflate la guvernare, pe seama altor actori, incluși în campania electorală.
5. **Acceptarea unui model de deducere automată a unor impozite ale cetățenilor către stat (legea 2%)**. Reglementarea riguroasă a modului în care partidele politice vor aplica prevederile declarației de venituri și patrimoniale, oferind rapoarte transparente și contabilizate la solicitarea publicului (cetățenilor simpli) sau a organelor regulatorii și ministerelor.
6. **Ajustarea legislației cu privire la partidele politice cu scopul de a lărgi accesul partidelor mici și nou-create la sursele de finanțare publică**. Aceasta va conferi încredere într-o competiție politică corectă, bazată pe condiții egale și nediscriminatorii pentru toți concurenții și actorii, dar și pe proporționalitate. O soluție în acest sens ar putea înlocui mecanismele curente de distribuție a subvențiilor de stat, bazate pe numărul de mandate, cu distribuția bazată pe scoruri, cu scopul de a redresa efectele concentrației.
7. **Diminuarea pragului electoral, care ar extinde accesul partidelor mici la fonduri publice**, pentru a stimula o mai mare diversitate de reprezentare teritorială. Aceasta ar putea solicita elaborarea unei noi formule de distribuire a resurselor publice, cum ar fi alocarea unor cote pentru alegerile locale la formarea autorităților locale de nivelurile I și II, care ar putea fi considerată de către anumite partide regionale chiar mai importantă decât alegerile parlamentare generale.
8. **Finanțarea privată va genera facilități suplimentare pentru partidele politice, care ar dori să-și completeze bugetul din contul unor resurse private; în această privință, o soluție ar fi ca fiecare unitate financiară colectată de partidele politice prin aceste mecanisme să poată fi suplimentată cu un echivalent egal ori comparativ din bugetul de stat**. Acest lucru va spori gradul de competitivitate pe scena

politică, întărind interacțiunea dintre partide și alegători, influențând accentele campaniei de colectare a resurselor către donatori mai mici și crearea de conexiuni utile cu circumscripțiile teritoriale.

9. **Competențele și rolul CEC trebuie să înglobeze și arealul de asigurare a conformității finanțării politice.** Pentru că CEC este unica autoritate specializată în alegeri, este absolut clar că această autoritate are și misiunea de a monitoriza, a investiga și a verifica activitățile financiare ale partidelor politice, și nu doar în campaniile electorale, dar și între campanii. Distribuirea responsabilităților sale cu alte organe de stat (Inspectoratul Fiscal, Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor) nu doar complică peisajul instituțional, ci îi diminuează funcționalitatea, având un impact negativ asupra rezolvării eficiente a cazurilor de fraude și abuzuri financiare. Partidele vor accepta autoritatea CEC și a Ministerului Justiției în ceea ce privește respectarea termenelor raportării financiare anuale, pe venituri și cheltuieli, în timpul campaniei, fapt ce ar conduce la o schimbare majoră în percepția partidelor, la încrederea în legislație și respectul față de lege.
10. **Promovarea unor politici gender senzitive, prin care statul ar putea acorda avantaje instituționale unor partide,** care asigură o mai bună/largă reprezentare a grupurilor vizate, prin acțiuni afirmative, de natură fiscală în general. Reglementarea modului în care partidele politice vor îmbunătăți în continuare organele lor reprezentative, astfel conformându-se standardelor curente din UE și prevederilor de echitate gender, urmând deci standardele existente de reprezentativitate a femeilor, bărbaților și minorităților etnice și lingvistice.
11. **Sporirea tipurilor de sancțiuni și penalități în cazul constatării unor activități neconforme prevederilor legislației specifice ori conexe** în ceea ce privește gestionarea finanțării politice (publice, dar și private), prin utilizarea abuzivă a unor resurse în campaniile electorale (inclusiv publice), dar și prin aplicarea unor resurse administrative în beneficiul unui singur partid sau grup de partide;
12. **Stabilirea unei ierarhii de penalități și sancțiuni asupra tipurilor de încălcări pentru care partidele și reprezentanții lor legali (oficiali) pot fi sancționați,** utilizând criteriul proporționalității pentru orice tip de penalități impuse ca urmare a unor încălcări comise. Utilizarea frauduloasă a resurselor publice în campania unui partid sau obținerea de contribuții ilegale, exercitarea unor forme de presiune asupra unor persoane fizice sau legale, prin care s-a încercat a determina obținerea de contribuții politice pentru un partid sau candidat independent, împiedicarea reprezentanților unei agenții de stat sau a unui auditor extern să-și îndeplinească obligațiile în procesul de investigare a situației financiare a unui partid politic, transferarea resurselor publice către persoane fizice sau legale cu scopul de a influența statutul unor grupuri politice ori subiecte electorale trebuie să fie examinate în mod diferențiat, întrucât efectele lor sunt diferite asupra procesului electoral în ansamblul său.
13. **Menținerea separată a unor conturi rezervate de către partidele politice pentru finanțarea de stat și donațiile private,** ceea ce ar permite membrilor de partide și cetățenilor ordinari să monitorizeze și să asigure observarea de către partide a reglementărilor statutare și a contribuitorilor partidelor.

14. **Revizuirea limitelor de cheltuieli în concordanță cu costurile efective în desfășurarea campaniilor și activităților ordinare ale partidelor politice**, conform prevederilor legale. Excluderea unor restricții abuzive referitoare la finanțarea politică de către cetățenii străini, cu ajustarea limitelor la practicile și standardele existente în alte țări;
15. **Întărirea obligației partidelor de a raporta cheltuielile în timpul campaniilor și al rapoartelor anuale**, acordând cetățenilor acces la aceste rapoarte, suplimentare la controale inițiate de stat sau la alte verificări. Aplicarea completă și neselectivă a prevederilor Legii cu privire la partidele politice, inclusiv în ceea ce privește securizarea susținerii financiare necesare a partidelor politice deja în 2011, și crearea de facilități necesare partidelor pentru a se conforma noilor reglementări.

7.2. Îmbunătățirea reglementării interne a partidelor:

16. **Îmbunătățirea reglementărilor interne de partid referitoare la selectarea candidaților pentru listele electorale**, oferind facilități serioase pentru modalități inovatoare de instituționalizare a controlului intern și a unor mecanisme de responsabilizare împotriva unui stil unipersonal ori autoritar;
17. **Includerea mecanismelor de acțiuni afirmative** în legislația RM, pentru a crea posibilități de participare adecvată la activitatea organelor alese ale minorităților naționale și colectivităților regionale;
18. **Reglementarea clară a sancțiunilor administrative ale oficialilor de partid în cazul acțiunilor intenționate**, care limitează activitatea de partid, sau, eventual, a sancțiunilor impuse de organele judiciare (restricții parțiale sau dizolvare) sau agențiile de stat (Ministerul Justiției), stabilind o procedură specială care ar permite membrilor de partid să intervină și să abordeze aceste tipuri de situații, făcând eforturile necesare pentru a le aduce în conformitate activitățile sau documentele statutare ale partidelor etc.;
19. **Reglementarea mai exactă a domeniilor în care partidele desfășoară activități comerciale**, gestionează proprietăți ori sunt beneficiare ale unor redevențe sau acțiuni în organizații cu scop comercial, astfel încât aceste domenii să fie protejate contra abuzurilor, iar veniturile provenite din aceste activități să fie utilizate conform destinației prevăzute în documentele constitutive ale partidelor, deopotrivă cu donațiile primite, astfel oferind condiții egale și accesibile tuturor membrilor, ca și publicului larg, pentru a se convinge de integritatea partidului;
20. **Îmbunătățirea continuă a reglementărilor interne ale partidelor privind asigurarea selecției candidaților** într-un partid pentru alegeri, întrucât această situație continuă să provoace tensiuni și un comportament coruptibil al liderilor;
21. **Impunerea unor mecanisme de autoverificare a partidelor politice**, prin existența unor mecanisme mai stricte de control al surselor de finanțare în timpul campaniei electorale și prezentarea de rapoarte anuale;

7.3. Îmbunătățiri la Codul electoral:

22. Pragul electoral stabilit în 2008 pentru partidele politice și candidații independenți trebuie să fie revizuit și diminuat (4% pentru partide, 2% pentru independenți), în scopul stimulării pluralismului și participării;
23. Un Registru național al alegătorilor, care ar include o revizuire cuprinzătoare a listelor alegătorilor, trebuie să fie folosit în timpul organizării alegerilor, cu restricționarea continuă a folosirii listelor suplimentare;
24. Asigurarea unor condiții potrivite pentru votare cetățenilor RM aflați în afara țării, cu mecanisme potrivite și proceduri de exercitare a dreptului de vot, conform standardelor internaționale recunoscute;
25. Substituirea sistemului electoral proporțional: de la o singură circumscripție curentă de nivel național la o circumscripție mixtă (sistem proporțional majoritar), bazată pe circumscripții multiple definite regional;
26. Asigurarea unui control mai strict al finanțării politice în timpul alegerilor, folosind mecanisme potrivite, care să asigure un management contabilizabil și transparent al fondurilor publice și private, oferind alegătorilor posibilitatea să obțină date necesare despre partide și susținătorii reali ai candidaților independenți;
27. Îmbunătățirea capacității de supraveghere și administrare a procesului electoral de către CEC, ca urmare a funcției sale de a supraveghea onorarea obligațiilor financiare și de raportare de către partidele politice înregistrate în cursa electorală. Întrucât CEC nu deține o competență stabilită prin lege de a desfășura propriile sale audituri, având dreptul de a cere altor organe competente să intervină atunci când există suspiciunea că anumite partide au utilizat în mod inadecvat finanțările primite pe parcursul campaniei, aceste prevederi ar trebui reformulate în Codul electoral (art.31-par.3). În special, este nevoie de o mai bună clarificare a autorității specializate în supravegherea finanțărilor politice, într-un cadru instituțional mai larg decât cel descris prin campaniile electorale, precizând competența de a colecta informație și de a desfășura investigații minuțioase asupra finanțării politice și a monitorizărilor efectuate în acest scop;
28. Alinierea prevederilor de refuzare a dreptului la vot al persoanelor aflate în detenție în urma unor infracțiuni minore sau care își ispășesc pedeapsa în urma unor decizii ale instanței de judecată cu jurisprudența CEDO;
29. Eliminarea pragului de prezență la urne, astfel ca alegerile să fie recunoscute valide, pentru a evita potențialele cicluri electorale fără sfârșit;
30. Constituirea unor circumscripții electorale speciale pentru raioanele estice ale RM și reglementarea unor condiții prielnice de participare liberă a cetățenilor moldoveni la alegeri, folosirea formatului de mediere în scopul asigurării de condiții necesare pentru organizarea prezenței la urne.

Anexa nr.1 Legi și reglementări specifice privind partidele politice din RM

- | | | |
|-----|---|---|
| 1. | Legea privind partidele politice, publicată în Monitorul Oficial | <i>nr.294-XVI din 21. 12. 2007
nr.42-44/ 119 din 29. 02. 2008</i> |
| 2. | Legea cu privire la partide și alte organizații social-politice | <i>nr.718-XII din 19. 09. 1991</i> |
| 3. | Legea cu privire la asociațiile publice | <i>nr.837-XIII din 17. 05. 1996</i> |
| 4. | Legea cu privire la fundații | <i>nr.581-XIV din 30. 07. 1999</i> |
| 5. | Legea cu privire la sindicate | <i>nr.1129-XIV din 07. 07. 2000</i> |
| 6. | Legea cu privire la angajați | <i>nr.976-XIV din 11. 05. 2000</i> |
| 7. | Legea cu privire la presă | <i>nr.243-XIII din 26. 10. 1994</i> |
| 8. | Regulamentul Ministerului Justiției, aprobat prin Decizia Guvernului RM | <i>nr.129 din 15. 02. 2000</i> |
| 9. | Codul electoral | <i>nr.1381-XIII din 21. 11. 1997</i> |
| 10. | Monitorul Oficial | <i>nr.81/ 667 din 08. 12. 1997</i> |

Opinia comună asupra Codului electoral al RM, 10 aprilie 2008, Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), Document adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 76-a Sesiune Plenară, Veneția 17–18 octombrie 2008, p.7.

- | | | |
|----|---|--|
| 1. | Regulamentul finanțării campaniilor electorale și a partidelor politice, adoptat de către CEC, | <i>nr.2167 din 20. 02. 2009</i> |
| 2. | Legea privind Guvernul RM | <i>nr.64-XII din 31. 05. 1990</i> |
| 3. | Legea serviciului public din RM | <i>nr.158-XVI din 04. 07. 2008</i> |
| 4. | Legea prevederilor de bază cu privire la statutul special al localităților din raioanele estice ale RM (Transnistria) | <i>nr.173-XVI din 22. 07. 2005</i> |
| 5. | Legea cu privire la serviciul public și statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial, | <i>nr. 158-XVI din 04. 07. 2008
nr.230-232/ 840 din 23. 12. 2008</i> |
| 6. | Legea cu privire la procuratură, publicată în Monitorul Oficial, | <i>nr.902-XII din 29. 01. 1992
nr.1/ 23 din 30. 01. 1992</i> |
| 7. | Legea Serviciului Vamal, publicată în Monitorul Oficial, | <i>nr.1150-XIV din 20. 07. 2000
nr.106-108/ 765 din 24. 08. 2000</i> |
| 8. | Legea cu privire la serviciul militar, publicată în Monitorul Oficial, | <i>nr.162-XVI din 22. 07. 2005
nr.129-131/ 618 din 30. 09. 2005</i> |

Anexa nr.2 Propuneri transmise Comisiei speciale a Parlamentului RM pentru îmbunătățirea Codului electoral

1. Modificarea art.73, Titlul III, al Codului electoral în scopul creării a 6 circumscripții electorale, în următoarea redacție:

Titlul III – ALEGERILE PARLAMENTARE

Articolul 73. Alegerile Parlamentului

(2) Alegerile Parlamentului se efectuează pe teritoriul RM în cadrul a 6 circumscripții electorale, în care se aleg 101 deputați. Aceste circumscripții electorale sunt: Circumscripția nr.1 – care include teritoriul Regiunii de dezvoltare Nord, Circumscripția nr.2 – care include teritoriul Regiunii de dezvoltare Centru, Circumscripția nr.3 – care include teritoriul Regiunii de dezvoltare Sud, Circumscripția nr.4 – Municipiul Chișinău, Circumscripția nr.5 – UTA Găgăuzia, și Circumscripția nr.6 – raioanele estice ale RM (Transnistria).

2. Modificarea art.86, Titlul III, în vederea diminuării pragului electoral: de la 5% pentru partide și 3% pentru candidați independenți la 3% și 1%, pentru a permite mai mult pluralism politic și o selectare meritocratică a aleșilor poporului, în următoarea redacție:

Titlul III – ALEGERILE PARLAMENTARE

Articolul 86. Stabilirea pragului de reprezentare

(2) Pragul minim de reprezentare constituie următoarele proporții din voturile valabil exprimate în ansamblu pe țară:

- a) pentru un partid, o organizație social-politică – 4 la sută;
- b) pentru un bloc electoral – 5 la sută;
- c) pentru un candidat independent – 2 la sută.

3. Amendarea art.37, Capitolul IV, în scopul supravegherii mai stricte a finanțării electorale de către o singură agenție responsabilă (CEC), prin îmbunătățirea mecanismului de contabilizare a contribuțiilor, anunțarea on-line a donațiilor publice și private, de către partide și candidații independenți, cu verificarea automată de către CEC, în următoarea redacție:

Articolul 37. Susținerea materială de către stat a campaniilor electorale

(8) Concurenții electorali prezintă în fiecare săptămână departamentului financiar al CEC rapoarte operative, care vor reflecta date corecte și dovezi cu privire la totalitatea mijloacelor și donațiilor primite în perioada de raportare, modul în care sunt utilizate și lista de contribuitori.

(9) Concurenții electorali vor informa Comisia Electorală Centrală și consiliul electoral de circumscripție respectiv despre sumele bănești virate în contul concurentului electoral în decurs de 24 de ore de la data depunerii lor la cont, anexând copia plăților efectuate prin virament bancar, sau în alte moduri.

(9a) Comisia Electorală Centrală și consiliul electoral de circumscripție reprezintă singura agenție de stat care poate verifica corectitudinea raportărilor financiare ale concurenților electorali pe durata campaniilor electorale. Comisia Electorală Centrală poate implica și alte autorități de stat (Curtea de Conturi, Inspectoratul Fiscal, Ministerul Finanțelor) în efectuarea unui control asupra mijloacelor sau donațiilor declarate oficial de către concurenții electorali, corectitudinii evidenței și folosirii conform destinației a banilor de către concurenții electorali, dar poartă responsabilitate exclusivă pentru informarea periodică, cel puțin o dată pe săptămână, asupra mijloacelor raportate de concurenți în campania electorală.

(9b) Comisia Electorală Centrală poate solicita efectuarea unui audit independent concurenților electorali, după încheierea campaniei electorale. Auditul independent va fi selectat pe baza unui Regulament, întocmit de CEC, și selectarea prin concurs a unor companii, înregistrate conform standardelor internaționale, prin rotație, în mod obiectiv și transparent.

(9c) Concurenții electorali vor posta rapoartele prezentate CEC pe propriile site-uri, asigurând accesul on-line al cetățenilor la rapoartele săptămânale, în format PDF. Candidații independenți și partidele care nu dețin site-uri proprii vor plasa on-line datele cerute de legislație pe site-ul CEC, care le va prezenta scanate pe un domeniu adițional, legat de alegeri.

4. Amendarea art.37, cu privire la asigurarea mijloacelor necesare pentru desfășurarea alegerilor, în scopul sporirii eficienței în utilizarea resurselor publice, în următoarea redacție:

(1) Statul acordă concurenților electorali credite fără dobândă, oferind condiții mai avantajoase partidelor politice, **care asigură o participare mai echilibrată (adecvată) a femeilor pe listele de candidați, precum și a cetățenilor RM aparținând altor naționalități sau etnii.**

(1a) Comisia Electorală Centrală va amenda corespunzător Regulamentul cu privire la finanțarea campaniei electorale, asigurând condiții egale concurenților electorali, stimulând, totodată, formațiunile politice care vor dori să urmeze recomandările de politici și documente genizate (sensibile la gen), adoptate de către Parlamentul și Guvernul RM, în conformitate cu Obiectivele pentru Dezvoltare ale Mileniului (Concepția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor, Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, 1979 (CEDAW) (ratificat de către RM în 1994), Declarația și Platforma de acțiuni de la Beijing, 1995, Declarația milenară a Organizației Națiunilor Unite (Rezoluția 55/2 a Adunării Generale a ONU din 8 septembrie 2000), Recomandarea (2003)3 a Comitetului de Miniștri al statelor membre (Consiliul Europei) cu privire la participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la procesul de luare a deciziilor în domeniul politic și al vieții publice, Recomandarea (2007) a Comitetului de Miniștri al statelor membre (Consiliul Europei).

(1b) Comisia Electorală Centrală va utiliza un mecanism de coeficienți progresivi la stabilirea mijloacelor financiare acordate concurenților electorali, elaborați în detaliu în Regulamentul de finanțare a concurenților electorali.

5. Amendarea art.69-71 cu privire la răspunderea juridică, penală și administrativă în scopul întăririi instrumentelor de aplicare a legislației și impunerii sancțiunilor în toate cazurile în care normele legislației în vigoare cu privire la alegeri sunt sfidate de către cetățeni individuali ori de către autorități publice, în următoarea redacție:

Articolul 71. Răspunderea administrativă

(1a) Se consideră contravenții administrative și se pedepsesc în conformitate cu prevederile Codului cu privire la contravențiile administrative situațiile în care anumiți oficiali guvernamentali, demnitari de rang înalt sau oficiali municipali desfășoară activități cu caracter electoral, fără a fi înregistrați ca atare, drept candidați ori agenți electorali ai unor partide politice sau ai unor candidați independenți.

(1b) Sunt pasibili de contravenții administrative și liderii unor partide, ai căror candidați exercită în continuare activități în numele unor autorități publice, folosind mijloace, resurse sau facilități publice, în scopuri care ar aduce atingere principiilor conținute în art.3-7 ale prezentului Cod.

6. Analiza sancțiunilor prevăzute de Codul electoral relevă 4 limitări importante: lipsesc penalități majore în cazul unor nereguli semnificative legate de faptele comise de un partid și de finanțarea campaniei sale, sancțiunile nu urmează o scală de intensitate a gravității faptelor comise, iar valoarea unor amenzi administrative este ne semnificativă, în timp ce sancțiuni penale lipsesc complet. Prevederile art.69-71 se răsfrâng asupra unui număr limitat de persoane contravenționale, incluzând fie oficiali, fie donatori; totodată, penalizarea unui partid prin dizolvarea acestuia pare a fi dificil de probat în condițiile unor standarde internaționale protective față de dreptul de asociere și libertățile politice, ca urmare a Convenției europene pentru protejarea drepturilor omului²⁰³. Din aceste considerente, recomandăm extinderea tipurilor de sancțiuni aplicate partidelor politice sau candidaților care comit infracțiuni majore, creând astfel mai multe tipuri de instrumente destimulative contra acțiunilor de ignorare deliberată a prevederilor legii sau de utilizare frauduloasă a unor prevederi legale, în următoarea redacție:

Art.69 (2) Pentru încălcarea prevederilor prezentului cod, Comisia Electorală Centrală poate aplica sau poate solicita aplicarea față de concurenții electorali a următoarelor sancțiuni;

²⁰³ At its 41st plenary session on 10-11 December 1999 the Council of Europe Venice Commission adopted guidelines on the prohibition and dissolution of political parties and analogous measures.

- a) avertismentul, pentru neprezentarea în termenul prevăzut de CEC a rapoartelor financiare, conform regulamentului în vigoare, aprobat de CEC, dar și pentru comportament sfidător față de CEC sau ignorare repetată a indicațiilor primite din partea Curții;
- b) amendarea concurentului electoral care a furnizat CEC rapoarte false, în mod deliberat, conținând chitanțe sau semnături falsificate, ceea ce a fost probat în urma unor verificări suplimentare;
- c) amendarea concurentului electoral pentru repetarea sistematică a unor cazuri de nedeclarare a unor tranzacții financiare, a căror primire obligă la informare imediată a autorităților competente (CEC);
- d) amendarea concurentului electoral în cazul în care acesta nu va răspunde la solicitările CEC de a obține informație și date complete asupra unor chestiuni bugetare, legate de campania financiară a candidatului respectiv, sau a listei de candidați promovați din partea acestei formațiuni sau acestui bloc electoral;
- e) sancționarea contravențională a liderilor oficial înregistrați ai concurentului electoral, faptele căruia dovedesc, în urma unui control efectuat de CEC, că utilizează resurse financiare nedeclarate-neautorizate, ori utilizează costuri ineligibile sau interzise prin intermediul unor persoane ori firme interpuse, care nu sunt înregistrate drept subiecți electorali;
- g) sancționarea contravențională a liderilor unei formațiuni politice sau a persoanelor ce se fac vinovate de sabotarea muncii de control sau de audit extern din partea Comisiei Electorale Centrale, delegate să verifice actele ori suspiciunile de ilegalități comise de către concurenții electorali;
- h) aplicarea unor contravenții administrative oficialilor CEC responsabili de nepublicarea la timp a rapoartelor de evaluare și de supraveghere a finanțării concurenților electorali din ultima campanie.

Art.70 h) sancționarea penală a unor oficiali guvernamentali care comit acțiuni de utilizare a unor resurse administrative în beneficiul net al unui concurent electoral sau al mai multora din numărul partidelor înregistrate de CEC în campania electorală anunțată;

- g) sancționarea administrativă, incluzând examinarea cu privire la suspendarea înregistrării partidului politic pentru grave nereguli, care au subminat integritatea procesului electoral;
- f) sancționarea contravențională a reprezentanților oficiali ai partidului politic care nu au raportat corespunzător CEC asupra cheltuielilor efectuate pe parcursul campaniei electorale, primite de la bugetul de stat conform legislației în vigoare, concomitent cu descalificarea concurentului electoral de a mai primi asistență financiară în viitoarele alegeri;
- i) sancționarea unui concurent electoral sau partid politic, ca urmare a înregistrării unor grave încălcări ale disciplinei financiare în campanie, prin retragerea din cursa electorală sau interdicția de ocupare a unor poziții publice pentru persoanele găsite ca fiind responsabile de aceste încălcări;

k) sancționarea unor publicații electronice ori tipărite pentru solicitarea din partea concurenților electorali a unor plăți discriminatorii pentru publicitatea electorală, care depășesc tarifele minime luate de la o persoană pentru un loc și un timp echivalent, efectuate în aceleași condiții și în aceeași perioadă electorală;

l) sancționarea concurenților electorali pentru depășirea limitelor de cheltuieli electorale cu o sumă de până la 10% din suma totală;

m) acceptarea donațiilor de către concurenții electorali peste limita maximă dintr-o singură sursă, nedeclararea și nerestituirea acestora în termenul prevăzut de legislație, încălcarea de către donatori a regulilor privind regimul donațiilor, inclusiv în ceea ce privește nedeclararea identității donatorilor în absența unor documente justificative.

6. Eliminarea interdicției de finanțare a campaniilor electorale pentru cetățenii RM aflați temporar în străinătate (p.4, Regulamentul de finanțare a concurenților electorali, elaborat de CEC) și stabilirea unui mecanism suplul de raportare și verificare a surselor colectate de către partide, candidați și alte organizații social-politice pe parcursul unei campanii electorale, în următoarea formulă:

Articolul 36. Interzicerea subvenționării din străinătate

(1) Se interzice finanțarea directă și indirectă, susținerea materială sub orice formă a campaniilor electorale ale candidaților la alegeri și ale concurenților electorali de către alte state, de către întreprinderi, instituții și organizații străine, internaționale și mixte, persoane fără cetățenia RM. Sumele astfel primite se vor declara de către concurenții electorali, în condițiile legii, și vor fi transferate către bugetul de stat.

(2a) Cetățenii RM aflați în străinătate pot finanța concurenții electorali din RM în campania de colectare a fondurilor, dar cu sume ce nu vor depăși 750 de euro, în valoare numerică. Se interzice finanțarea mai multor partide concomitent sau transferarea mai multor contribuții aceluiși partid politic ori candidat din partea uneia și aceleiași persoane. Contribuțiile primite de către concurenții electorali din partea cetățenilor RM aflați provizoriu în străinătate trebuie să fie însoțite de declarații pe propria răspundere ale persoanelor respective, cu semnătura originală a deponenților și datele personale pentru verificarea acestora.

(2b) În cazul în care concurentul electoral a primit la contul său mijloace bănești nedeclarate sau din străinătate sau a folosit în cunoștință de cauză asemenea mijloace, Comisia Electorală Centrală va solicita efectuarea unui audit itinerant al subiectului electoral, în decursul următoarelor 4 săptămâni din momentul apariției unor suspiciuni întemeiate în această privință.

Bibliografie

Cărți, articole și monografii:

1. Robert Dahl, A preface to democratic theory, University of Chicago press, 1990.
2. Daniel Kaufman, A. Kraay and M. Mastruzzi, Governance Matters V, Agregate and individual Governance Indicators for 1996–2005, September 2006, The World Bank, www.worldbank.org
3. Sartori, G. Ingineria constituțională comparativă. Examinarea structurilor, stimulentele și rezultatelor. Houndmills: Macmillan Press, 1994.
4. Charles King, „Moldova”, in Bogdan Szaikowski, ed., New Political parties of Eastern Europe, Rusia and the Successor States, London: Longman, 1995, pp.293–311.
5. Charles King, The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture, Studies of Nationalities, Hoover Institution Press, Stanford University, 2000.
6. William Crowther, The politics of Ethno-national mobilization and reform in Soviet Moldavia, The Russian Review 50 (1991), 2, pp.183–202.
7. Dimitrie R. Reglementarea juridică a pluripartidismului și elementele capacității de drept antreprenorial. // Pluripartidismul în Moldova: esența și specificul formării. / CAPTES. – Chișinău, 2000, p.52–57.
8. Political Parties of the Republic of Moldova, 1994 Parliamentary Elections <http://www.parties.e-democracy.md/en/electionresults/1994parliamentary/> (last accessed on January 14, 2006).
9. Moșneaga V., Rusnac Gh. Republica Moldova și alegerile parlamentare (1994) și geografia politică a electoratului. / USM. – Chișinău, 1997.
10. Klemens Buscher, Moldova after the parliamentary elections: a second chance for reform, Central and Eastern European online library, www.ceeol.com
11. Moldovan Economic Trend, Monthly issue, June 1999, p.3 in Ian Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition* (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 333.
12. Constitutional Watch. A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-USSR. in East European Constitutional Review, vol. 8, no. 4, 1999.
13. Current Digest of the Soviet Press, 1999, vol.51, no.31, p.13 in Ian Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition* (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 334.
14. Sevodnia, 6 July 2000, p.3: Current Digest of the Soviet Press, 2000, vol.52, no.27, pp.16–17 in Ian Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century: The Baltic and European states in transition* (London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2004), 334.
15. Arcadie Barbăroșie, Understanding the Communist Election Victory in Moldova, Beyond Transition, The Newsletter about reforming economies, The World Bank Group, 2001.
16. Luke March, Power and Opposition in the Former Soviet Union, Edinburgh, Party politics, vol.12, no.3, 2006.
17. Igor Boțan, Sint partidele regionale necesare? 6 martie 2008, www.alegeri.md, Tabelul 1. Rezultatele alegerilor în Adunarea Populară a Găgăuziei în 1995.
18. Claus Neukirch, Moldau: Eine Zwischenbilanz zur Umgestaltung des moldauischen Regierungssystems, in WGO-Monatshefte für Osteuropaisches Recht 42 (2000), 4.
19. Local governments – under constant reform, 100 sensitive issues to the public, IDIS/Friedrich Ebert, 2007.
20. Ștefan Gorda, *Political Parties between the EU and CIS*, www.e-democracy.md, 14 July 2003.
21. Igor Boțan, *Competition of ideas for the public good*, www.e-democracy.md, April 2004.
22. Vladimir Socor, Moldova’s political sea change, Monday, April 11, 2005, Jamestown Monitor.
23. Igor Boțan, *Moldova: Post-transition, Parliament faces Separatist, Political and Electoral Conflicts*, in *UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, April 2006* – www.parlcrp.undp.org

24. Moldova's „Twitter Revolution”, Igor Munteanu & Alina Mungiu-Pippidi, *Journal of Democracy*, July 2009, Vol.20.
25. Contextul electoral 2009, Adept, publicat cu suportul misiunii OSCE din Moldova, Chișinău 2009, p.18.
26. Sergiu Lipcean, Evaluarea finanțării politice și a campaniilor electorale în Republica Moldova, nr.5, 2009, IDIS, www.viitorul.org
27. Igor Boțan, Instituționalizarea partidelor și alegerile parlamentare, 15 februarie 2008, www.e-democracy.md/comments/political/200802151/

Rapoarte tehnice și evaluări

28. Pre-Election Technical Assessment: Findings And Recommendations, IFES/Adept Association, 2004, www.adept.md
29. SEEMO Letter addressed to the Prime-Minister of RM, July 31, 2008; Letter sent to the Secretary General of the Council of Europe, Walter Schwimmer on behalf of the Union of Journalists of Moldova, January 31, 2004.
30. Rezoluția 1572 (2007) APCE recomandă autorităților RM să elimine un șir de neajunsuri, stabilite de observatorii internaționali pentru a asigura respectarea standardelor europene, în scopul asigurării alegerilor parlamentare libere, corecte și democratice în viitoarele alegeri.
31. Raportul Misiunii de observare a alegerilor locale din RM în 2007, 21 septembrie 2007, Varșovia; Opinia comună (aviz nr.455/2007) asupra Codului electoral al RM din 2007, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2007) 040, Strasbourg, 17 decembrie 2007, Opinia comună (aviz nr.484 / 2008) asupra Codului electoral din anul 2008, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2008)022, Strasbourg, 23 octombrie 2008.
32. Raportul Misiunii OSCE/ODIHR prezentat la 16 iunie 2009, Raportul Misiunii OSCE/ODIHR prezentat al 14 octombrie 2009, Varșovia.
33. Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1666 (2009), www.parlament.md/apce/sesiunile/Rezolutiile/
34. „Observații și comentarii ale experților Consiliului Europei”, rapoarte specifice ale comitetului de monitorizare a obligațiilor de membru și recomandări ale Consiliului Europei (raport din 14.09.2007. Doc. 11374) – <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/EREC1810.htm>
35. Punctul 16.1.1 – Rezoluția 1572 (2007) – Onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Republica Moldova, Adunarea de dezbateri din 2 octombrie 2007 (a 31-a ședință) (a se vedea Doc. 11374, Raportul Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor de către statele membre ale Consiliului Europei (Comitetul de Monitorizare), coraportori: dna Durrieu și dl Vareikis). Text adoptat de Adunare la data de 2 octombrie 2007 (a 31-a ședință), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>
36. *Comments on the draft law on political parties of Moldova by Mr Hans-Heinrich Vogel, Endorsed by the venice commission at its 71st plenary session (Venice, 1–2 June 2007)*, <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29025-e.asp>.
37. Cees Bijl (The Netherlands, L, SOC), CG/INST(15)1REV, 28 May 2008. Questionnaire, Equal access to elections. Grupul autohton al slovenilor care locuiesc în landul Carinthia a solicitat în mod repetat să fie reprezentat în Parlamentul landului Carinthia, chiar și dacă nu dispun de suficiente voturi pentru a obține un „mandat de bază”, dar aceste solicitări au fost ignorate. Austria nu recunoaște anumite drepturi pentru minoritățile naționale în alegeri, cu excepția unor posibilități tehnice de vot pentru populația în etate, cu dificultăți locomotorii ori bolnavi.
38. Hans Otto Jorgens, Denmark, CG/INST(15)1REV, 28 May 2008 Questionnaire, Equal access to elections.
39. Raport privind înființarea, organizarea și activitățile partidelor politice, Comisia de la Veneția, la a 57-a sesiune plenară, 12–13 decembrie 2003.
40. Liliana Vițu, raport din 2008: Climatul electoral în Republica Moldova: <http://politicom.moldova.org/news/2008-report-electoral-climate-in-the-republic-of-moldova-152236-eng.html>
41. Comentarii la proiectul Legii cu privire la partidele politice din Moldova de dl Hans-Heinrich Vogel, aprobate de Comisia de la Veneția la cea de-a 71-a sesiune; Veneția, 1-2 iunie 2007, <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL%282007%29013-e.asp>

42. Opinie asupra amendamentelor propuse prin Legea cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice a Republicii Moldova. Adoptată de Comisia de la Veneția la Sesiunea Plenară din 14–15 martie 2003, Veneția, pe baza comentariilor lui James HAMILTON (Substitute member, Ireland) <http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD%282003%29008-e.asp>
43. Raportul intermediar nr.1, OSCE-ODIHR, Raportul de monitorizare electorală în R. Moldova, 24 februarie – 6 martie 2009, www.osce.org
44. 2008, Raport Drepturile Omului: Moldova, Biroul pentru Democratie, Drepturile Omului și Muncă, ediția 2008. Raportul de țară privind practicile în domeniul drepturilor omului, 25 februarie 2009.
45. Barometrul de Opinie Publică – 2000, sondaj de opinie desfășurat de IMAS la comanda IPP, august 2000, www.ipp.md
46. OSCE/ODIHR (2005), Republica Moldova: Alegerile parlamentare din 6 martie 2005. OSCE/ODIHR Raportul final al Misiunii de Observare OSCE/ODIHR, http://www.osce.org/documents/odihr/2005/06/14919_ro.pdf.
47. Raportul Comisiei Europene Implementarea politicii europene de vecinătate în 2008, Raport de progres Republica Moldova, www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/pProgress%20Report_ro.pdf
48. Rezoluția 1572 (2007) – Onorarea obligațiilor și angajamentelor de către R. Moldova, dezbaterile Adunării din 2 octombrie 2007 (Ședința a 31-a). Vezi doc. 11374, Raportul Comitetului privind onorarea obligațiilor și a angajamentelor de către statele membre ale Consiliului Europei (Comitetul de Monitorizare), Coraportori: dna Durrieu și dl Vareikis). Text adoptat de către Adunare pe 2 octombrie 2007 (Ședința a 31-a) – ultima actualizare: 05.04.2010: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>
49. Opinia comună din anul 2008, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2008)022, pct.30-32,38.
50. Hotărârea Marii Camere a CEDO în cauza Tănase c. R. Moldova, 27.04.2010.
51. Opinia mixtă OSC/ODIHR și Comisia de la Veneția privind Codul electoral din 10 aprilie 2008 (CDL-AD 208 022) p.15.
52. Comisia de la Veneția la cea de-a 76-a Ședință Plenară (Veneția, 17–18 octombrie 2008), R. Moldova: Preluarea pachetelor de cooperare cu Consiliul Europei, 26 martie 2009 – Documente informaționale SG/Inf(2009)1
53. Opinia comună privind Codul electoral al Republicii Moldova, 10 aprilie 2008, Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), Document adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 76-a Ședință Plenară, Veneția, 17–18 octombrie 2008, p.7.
54. Convenția europeană privind naționalitățile, ratificată de R. Moldova în noiembrie 1999, stipulează clar că „Etnicii unei părți a statului aflați în posesia unei alte etnii vor avea pe teritoriul acelei părți de stat aceleași drepturi și îndatoriri ca și ceilalți etnici ai acestei părți de stat. Primul protocol al Convenției pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale, (Paris, 20.III.1952, ETS No. 009); Articolul 3 – dreptul la alegere liberă:
55. Rezoluția cu privire la funcționarea instituțiilor democratice în R. Moldova 1666 (2009, *Dezbaterile în plen*, 29 aprilie 2009 (Sesiunea a 15-a) (v. Doc. 11878, raportul Comitetului cu privire la onorarea de către statele membre ale Consiliului Europei a obligațiilor și angajamentelor).
56. Ghidul OSCE/ODIHR privind revederea cadrului legislativ electoral, pag. 20-21, disponibil pe http://www.osce.org/odihr/item_11_13588.html.
57. Strasbourg, 15.03.2010. Venice Commission: When to dissolve the parliament of Moldova – Venice Commission adopts opinion? http://www.venice.coe.int/site/main/Focus_E.asp
58. Raportul postelectoral prealabil OSCE/ODIHR EOM este disponibil pe www.osce.org/odihr/elections/36107.html.
59. Rezoluția 1666 a Adunării Parlamentare se referă la problema creșterii pragului electoral de la 4 la 6% în aprilie 2008, la interzicerea blocurilor electorale și interdicția asupra exercitării anumitor funcții publice de către cetățenii moldoveni cu cetățenie multiplă.
60. Nicolas Kaczorowski, OSCE/ODIHR, HDIM.ODIHR/252/07, 28 septembrie 2007 – Participarea minorităților la procesul electoral: rezumat al concluziilor. http://www.osce.org/documents/odihr/2007/09/26778_en.pdf
61. Recomandarea Rec (2003)4 a Comitetului de Miniștri al statelor membre referitoare la regulile comune împotriva corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată de Comitetul de Miniștri la 8 aprilie 2003 la cea de-a 835-a întrunire a viceministrilor.

62. Recomandarea (2003)4 a Comitetului de Miniștri al statelor membre asupra regulilor comune contra corupției în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, adoptată de către Comitetul de Miniștri pe 8 aprilie 2003, la cea de-a 835-a ședință a vice-miniștrilor.
63. Raport privind monitorizarea alegerilor parlamentare 2009, LADOM, http://www.alegeliber.md/files/rapoarte/raport_5_ladom_rom.pdf; <http://www.revista22.ro/lista-neagra-a-candidatilor-la-alegerile-din-republica-moldova-5842.html>
64. Raportul LADOM (23 decembrie 2008 – 27 ianuarie 2009) – www.alegeliber.md

Agenții de știri, ziare, internet

65. Agenția de Știri Deca-press, 17.09.09, Chișinău.
66. Partidele politice din Republica Moldova: Profil istoric, www.parties.e-democracy.md
67. Partidele politice din Republica Moldova. Alegerile parlamentare din 2001. <http://www.parties.e-democracy.md/en/electionresults/2001parliamentary/> (last accessed on January 14, 2006).
68. BBC News Service, Communists win in Moldova, February 26, 2001.
69. Agenția de Știri Infotag, 16.04.2001.
70. E.Wayne Merry, *RFERL, 2005*, www.globalsecurity.org
71. Raportul de țară pe Republica Moldova, Freedom House, 2006.
72. Oazu Nantoi, Portalul de știri – azi.md. 13 mai 2009, <http://www.azi.md/ro/print-story/2954>
73. Eřim Obreja, Agenția de Știri Info-Prim, 31.01.2010, Ultima accesare: 05.04.2010. <http://www.civic.md/stiri/3523-legea-privind-partidele-politice-nu-este-suficient-de-bunae-pentru-a-evita-corupapia-ong.html>
74. Radio Europa Liberă: Ministerul Justiției a respins înregistrarea organizației „Noua Dreaptă” în Moldova <http://www.europalibera.org/archive/news/20100315/445/445.html?id=1983623>
75. Agenția de Știri Omega, 14.01.2009.
76. Agenția de Știri Basa-press, 15.01.2009.
77. Agenția de Știri Basa-press, 16.01.2009.
78. Agenția de Știri Novosti-Moldova. Grupul de deputați independenți au anunțat ultimatum conducerii Parlamentului, 01.04.2010. <http://www.newsmoldova.md/politics/20100401/844348.html>
79. Agenția de Știri Infotag, 28 august 2009.
80. Portalul de știri Unimedia, V. Untilă, Vom contesta la MJ alegerea președintelui AMN, Urechean, www.unimedia.md/?mod=news&id=15239
81. Agenția de Știri Info-prim-neo, 2009-01-31/16:55 <http://www.info-prim.md/?a=10&ay=21050&nD=2009/01/31>
82. Pagina web a Coaliției 2009: <http://www.alegeliber.md/index.php/ro/documente>, ultima actualizare: 06.04.2010.

Acte legislative

83. Constituția Republicii Moldova (1994), art.82, titlul 3. www.docs.md (accesat ultima dată la 14 ianuarie 2006).
84. Legea cu privire la Guvernul RM, nr.64-XII din 31.05.1990.
85. Legea cu privire la funcția publică în RM, nr.158-XVI din 04.07.2008.
86. Декретул Президиулуй Советулуй Супрем ал Р.С.С.М. «Ку привире ла модул провизориу де ынрежистраре а асоциациилор обштешть але четэценилор ын РСС Молдовеняскэ» дин 25 аугуст 1989, № 3459-X // Вештиле Советулуй Супрем ши але Гувернулуй Р.С.С.М., 1989, № 8, арт. 204).
87. Legea nr.250-XII privind alegerea Președintelui RSSM, 3 septembrie 1990.
88. Legea R.S.S.M. cu privire la introducerea unor modificări în articole 6, 7 și 49 din Constituția (Legea fundamentală) a R.S.S.M., nr.10-XII, 10 mai 1990. // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSSM. – Chișinău, 1990, nr.5, art.86.
89. Decretul «Cu privire la puterea de stat», nr.201, 27 iulie 1990 // Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S.M., 1990, nr.8, art.208.

90. Decretul Președintelui Republicii Moldova «Privind suspendarea activității structurilor organizatorice ale partidelor politice, organizațiilor obștești și mișcărilor de masă în organele de stat, instituțiile și organizațiile republicii», nr.164, 22 august 1991 // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.133; Hotărârea Prezidiului Parlamentului Republicii Moldova «Cu privire la Partidul Comunist din Moldova» nr.683-XII, 23 august 1991 // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.138; Hotărârea Prezidiului Parlamentului Republicii Moldova «Cu privire la bilanțul activității comisiei de deputați pentru examinarea activității unor instituții de stat, unor conducători ai întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova în zilele loviturii de stat din 19–21 august 1991, nr.700-XII. // Monitorul Oficial, 1991, nr.11,12, art.140.
91. Legea Republicii Moldova privind alegerea Parlamentului, nr.1609-XII, 14 octombrie 1993; Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru modul de punere în aplicare a Legii privind alegerea Parlamentului, nr.1613-XII. 9 octombrie 1993; Parlamentul Republicii Moldova. – Chișinău, 1993.
92. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea Legii privind partidele și alte organizații social-politice, nr.1615-XII, 19 octombrie 1993. // Monitorul Oficial nr.10, Partea I, 1993, art.292.
93. Legea privind Statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri), nr.344, 23 decembrie 1994 // Monitorul Oficial, 1995, nr.3-4, art.51.
94. Legea privind alegerile Președintelui Republicii Moldova. Закон о выборах Президента Республики Молдова, nr.833-XII, 16 mai 1996. / Parlamentul Republicii Moldova. – Chișinău, 1996.
95. Legea pentru modificarea și completarea Codului electoral/ 25 ianuarie 2002, nr.796-XV. // Monitorul Oficial, 2002, nr.20, p.11-15.
96. Hotărârea Curții Constituționale, nr.43, Decembrie 14, 2000.
97. Hotărârile Curții Constituționale, nr.37 din 10.12.98; nr.3 din 29.01.99; nr.11 din 03.06.2003.
98. Legea privind partidele politice și alte organizații social-politice, nr.718-XII din 17.09.1991; Veștile nr.11-12/106, 1991.
99. Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special pentru localitățile din regiunea din stânga Nistrului, nr.173-XVI din 22 iulie 2005.
100. Decizia CEDO în privința interzicerii partidului Ozdep în Turcia, cithttp://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol2iss2/cn_2.htm.
101. Legea cu privire la asociațiile obștești, nr.837-XIII din 17.05.1996, ultima dată modificată în 23.01.1997 – Monitorul Oficial, nr.6/54.
102. Legea cu privire la fundații, nr.581-XIV din 30.07.1999.
103. Legea cu privire la partidele politice și alte organizații social-politice (nr.718-XII din 19.09.1991).
104. Legea cu privire la sindicate (nr.1129-XIV din 07.07.2000).
105. Legea cu privire la patronate (nr.976-XIV din 11.05.2000).
106. Legea cu privire la presă (nr.243-XIII din 26.10.1994).
107. Regulamentul Ministerului Justiției aprobat prin Hotărârea Guvernului RM (nr.129 din 15 februarie 2000).
108. Legea cu privire la insolvență, nr.632-XV din 14 noiembrie 2001.
109. Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova (nr.797-XIII din 02.04.1996), art.27. Atribuțiile comisiilor permanente.
110. Legea cu privire la Regulamentul Parlamentului, nr.797-XIII din 02.04.1996, publicată în Monitorul Oficial, nr.50/237 din 07.04.1996.
111. Codul electoral, nr.1381-XIII din 21.11.1997, art.41, Capitolul VI – Monitorul Oficial, nr.81/667 din 08.12.1997.
112. Legea cu privire la asigurarea oportunităților egale pentru bărbați și femei , nr.5-XVI din 9 februarie 2006.
113. Hotărârea Parlamentului (nr.39-XVIII din 15.10.2009) cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru perfecționarea cadrului legislativ electoral.
114. Decizii referitoare la definirea plafoanelor maxime pentru mijloacele financiare transferate spre concurenții electorali în alegerile parlamentare din 25 februarie//Electorala 2001, Chișinău, 2001, pag.13.
115. Decizii referitoare la definirea plafonului maxim pentru mijloace financiare transferate spre concurenții electorali în alegerile parlamentare din 6 martie 2005 și Decizii referitoare la

definirea plafonului maxim pentru mijloacele financiare transferate spre concurenții electorali în alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, // www.cec.md

116. Reglementări referitoare la finanțarea campaniei electorale și a partidelor politice de Comisia Electorală Centrală, nr.2167 din 20 februarie 2009.
117. Lege privind codul de conduită al funcționarului public, nr.25 din 22.02.08, Monitorul Oficial nr.74-75, 01.01.2009.

Programe și statute ale partidelor politice

118. Programul Frontului Popular Creștin-Democrat, Chișinău, FPCD, 1992, p.8.
119. Mișcarea „Acțiunea Europeană” continuă să protesteze împotriva deciziei Ministerului Justiției, 3 octombrie 2008, <http://ae.md/index.php?cstart=66&> (Ultima actualizare din 05.04.2010). A se vedea și: <http://www.e-democracy.md/parties/mae/>
120. Art.19, Statutul Partidului Democrat, <http://www.e-democracy.md/files/parties/pdm-statute-2008-ro.pdf>
121. Art.3, Statutul Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), <http://www.e-democracy.md/files/parties/pcrm-statute-2008-ro.pdf>
122. Art.3-8, Statutul „Alianța Moldova Noastră”, <http://www.e-democracy.md/files/parties/amn-statute-2008-ro.pdf>
123. Art.77, Statutul Partidului Social-Democrat, <http://www.e-democracy.md/files/parties/psd-statute-2007-ro.pdf>
124. Art.4.2.1, Statutul Partidului Liberal-Democrat din Moldova, <http://www.e-democracy.md/files/parties/pldm-statute-2007-ro.pdf>
125. Comitetul pentru Libertatea Presei, 2009, www.ijc.md/publicatii/CLP/02.10_Small_number_of_women_on_party_lists_for_April_Parliamentary_elction.pdf
126. Catinca Mardarovici, Clubul Politic al Femeilor 50/50, www.e-democracy.md
127. Declarația UCM cu privire la refuzul înregistrării de către Ministerul Justiției al RM a domnului Vasile Tarlev în calitate de Președinte ales al Uniunii Centriste din Moldova, <http://www.e-democracy.md/parties/docs/ucm/200901291/>
128. Declarația comună a șefilor Misiunilor Statelor Membre ale Uniunii Europene, 18 noiembrie 2008, <http://www.azi.md/ro/statement/283>

Site-uri guvernamentale

129. Structura ministerelor – Cabinetul de Miniștri al Guvernului Republicii Moldova, www.gov.md
130. Structura funcțională a Ministerului Justiției al Republicii Moldova, www.justice.gov.md/ro/organizatii-necomerciale/
131. Notă informativă a Ministerului Justiției, publicată în Monitorul Oficial (nr.10-11/28 din 23.01.2009).
132. Comunicatul de presă al Ministerului Justiției cu privire la acuzațiile vizând propunerile proiectului legii pentru modificarea Legii partidelor politice, 08.02.2010, <http://www.justice.gov.md/ro/news-ministr/10034/> (actualizat la 03.04.2010)

CARTIER **15**
Din 1991
in toate librăriile bune



Intră în cărți www.cartier.md

CARTIER

Igor MUNTEANU

Partidele politice din Republica Moldova: legi, practici și reforme