

Tendința de unificare a piețelor politice. Aspecte legale și politice privind evoluția reformei electorale în România (1990-2008)

The unifying trend of political markets. Legal and political matters regarding the elections' reform evolution in Romania (1990-2008)

Lect. univ. dr. Anca Parmena Olimid

Abstract

The subject of elections' reform continues to be debated in the Romanian political life. While the Romanian Parliament haggles over whether the new system should be changed, or not the civil society is being pro-active in enacting the reform of electoral legislation. The present paper argues that the debate must overcome a political rhetoric's; it also recognizes that these two different opinions might be reconciliated if they should be perceived as ratifying means for the "lost votes" and the "election awards".

Key words: elections, uninominal vote, electoral reform, legislative amendments, legal disproportion

Cuvinte cheie: alegeri, vot uninominal, reforma electorala, modificări legislative, disproporția legislativă

Tendința contemporană de „unificare a piețelor politice”¹

În ultimii cinci-șase ani, scena politică din noile democrații răsăritene a confirmat importanța sistemului electoral ca gestionar principal al transformărilor politice. Din acest punct de vedere, sistemul electoral a devenit miza esențială în contextul tranziției democratice a țărilor din regiune, indiferent dacă analiza se focalizează pe un singur exemplu sau dacă este realizat în perspectivă comparată. În prezentul studiu abordarea este însă diferită: pornind de la tendința contemporană de „unificare a piețelor politice” prin coalizarea eforturilor de modificare a legislației în sensul creșterii pragului electoral și totodată a reducerii numărului de partide parlamentare, formulăm o nouă ipoteză: evoluția proiectului de reformă electorală din Europa Centrală și de Est poate să anticipeze evoluția tendințele sistemului politic occidental. Astfel, în opinia lui Daniel Gaxie, majoritatea parlamentelor din societatea contemporană sunt circumscrise unui număr de patru sau cinci partide. Acest fapt accentuează tendința de atomizare și în final de unificare a piețelor politice. Cu toate acestea, baza colectivă și, totodată,

¹ Expresia a fost consacrată de Daniel Gaxie, profesor la Université Paris I, *Centre de recherché politiques de la Sorbonne*, în anul 2003. Vezi detalii cu privire la transformările politice ce au condus la contruirea unui spațiu particular de competiție politică, cu o relativă autonomie, la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea în Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, ediția a 4-a, Montchrestien, Paris, 2003, p. 52.

simbolică în care se înscriu aceste societăți, alimentează noi implusuri, de pe poziții nivelatoare de „unificare a clivajelor politice”².

În privința celei de-a doua direcții, este oportun să notăm că evoluția unei democrații este indisolubil legată de „sistematica construcției de câmpuri”³. Totodată este atestată capacitatea de coalizarea a eforturilor în fața provocărilor tranziției, într-un mod mai mult mai puțin reușit, în domeniul valorilor democratice. Sunt relevante în acest sens argumentele lui David Turnock, Gertrude Tumpel-Gugerell, Lindsay Wolfe și Peter Mooslechner cu privire la cele două tendințe ale societăților în tranziție: una orientată spre economie, constantă proprie democrațiilor occidentale, contestând preeminența politicului, și alta, invers, orientată spre politică, ignorând indicațiile domeniului economic⁴.

După cum am precizat la începutul acestui articol, pe parcursul prezentării anumitor modele, teorii sau strategii de tranziție, tendința contemporană de „unificare a piețelor politice” impune o analiză *ex professo*. În acest sens, este important să remarcăm că sistemul politic românesc tinde să se alinieze la tendința europeană de unificare a piețelor politice o dată cu evoluția sistemului politic și parcurgerea etapelor democrației. Schimbarea principiilor referitoare la organizarea alegerilor legislative a condus la existența a patru-cinci partide parlamentare. Analizând acest subiect, trebuie luate în considerare în egală măsură opțiunile legislative sau instituționale, dar și tendințele de evoluție a proiectului de reformă electorală⁵.

Dreptul electoral și evoluția sistemului electoral în România

² *Ibidem*, p. 53. Despre caracteristicile societăților contemporane de configurare a situației de „unificare a clivajelor politice” vezi și Kevin Deegan-Krause, *New Dimensions of Political Cleavage* în Russell J. Dalton, Hans-Dieter Klingemann, *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 538-544; Ovidiu Vaida, *Clivaje politice în România postcomunistă* în „Sfera Politicii”, no. 123-124/2006, pp. 26-27; György G. Márkus, *Hungarian Cleavages and Parties prior to 1989* în Kay Lawson, Andrea Römmele, Georgi Karasimeonov, *Cleavages, Parties, and Voters: Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*, Westport, Connecticut-London, Praeger Publishers, 1999, p. 61; ***, *Central and South Eastern Europe 2004*, London, Routledge, 2003, p. 493, Steven D. Roper, *Romania: The Unfinished Revolution*, London, Routledge, 2000, pp. 79-83, Milada Anna Vachudová, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 205-206, Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, *Romania and the European Union: From Marginalisation to Membership?*, London, Routledge, 2008, pp. 99-101.

³ Reluăm aici expresia lui Daniel Gaxie, *op. cit.*, pp. 52-53.

⁴ Vezi și alte aprecieri aduse teoriei în David Turnock, *Aspects of Independent Romania's Economic History with Particular Reference to Transition for EU Accession*, Aldershot, Ashgate Publishing, Ltd., 2007, pp. 94-95; Cristian Popa, *Transition Experience and Challenges in Romania* în Gertrude Tumpel-Gugerell, Lindsay Wolfe, Peter Mooslechner, *Completing Transition: The Main Challenges*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2002, p. 27.

⁵ Mai multe detalii cu privire la identitatea partidelor în tranziție, vezi Frank H. Columbus, *Central and Eastern Europe in Transition*, Commack, Nova Publishers, 1998, pp. 38-43.

În mod tradițional, dreptul electoral a fost circumscris democrației politice. În același timp, o atare abordare a trezit numeroase discuții, denotând insuficiența unor dezbateri anterioare atât sub aspectul caracteristicilor sistemelor electorale, cât și sub aspectul dinamicii lor funcționale. Examinarea și comparea sistemelor electorale implică, de fapt, elucidarea a trei serii de probleme, legate între ele, dar totodată diferite: în primul rând, soluția reformei electorale, în al doilea rând evoluția proiectelor de reformă electorală, iar în al treilea rând dilema alegerii celui mai bun sistem electoral.

În cazul primului aspect ce vizează evoluția reformei electorale, drept punct de plecare ar putea servi propunerea formulată de Jean-Claude Masclet. Acest autor își propune ca scop evidențierea unor parametrici precisi care să caracterizeze “evoluția statului democratic ai cărui conducători sunt aleși prin vot”⁶, stabilind că sistemul electoral se configurează tocmai ca rezultat al competiției pentru putere. Pentru a clarifica lucrurile vom recurge la analiza evoluției sistemului electoral postdecembrist în România. În perioada 1990-2004 trei legi electorale și alte numeroase modificări au conturat cadrul legal al scrutinului legislativ.

Primele alegeri legislative din anul 1990 au fost reglementate de Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990. Una dintre cele mai importante prevederi privește articolul 71 ale cărui efecte “perverse” s-au manifestat în ceea ce privește distribuția mandatelor la nivel național⁷. Procedura electorală prevedea distribuția mandatelor la două niveluri: **nivelul I** (nivel județean): după verificarea listei partidelor ce înregistrau un scor electoral superior pragului electoral, Biroul Electoral de Circumscripție repartiza mandatele la nivel de județ după formula Hare; **nivelul II** (nivel național): resturile acestor operații și totalitatea voturilor pierdute se cumula la nivel național după formula d’Hondt. Rezumând, în urma acestei a doua distribuții putem distinge consecințe curioase, explicate matematic, însă dificil de înțeles și acceptat de opinia publică. În definitiv, UDMR a câștigat mandate în circumscripții în care partidul a obținut un scor electoral mai puțin de 5,5%.

Următoarele alegeri din 1992-2000 s-au desfășurat în baza Legii nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului⁸. În anul 2000, guvernul Isărescu a modificat Legile electorale prin următoarele ordonanțe de urgență: O.U.G. nr. 63 din 26 mai 2000⁹, O.U.G. nr. 129 din 30 iunie 2000¹⁰, O.U.G. nr. 140 din 14 septembrie 2000¹¹, O.U.G. nr. 154 din 10 octombrie 2000¹²,

⁶ Jean Claude-Mascllet, *Le droit des élections politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 6.

⁷ Vezi Raportul Asociației Pro Democrația, *Istoria unui dezacord: Uninominalul*, pp. 16-17, disponibil la adresa http://www.apd.ro/files/publicatii/brosura_uninominal.pdf.

⁸ Legea nr. 68/1992 a fost promulgată prin Decretul nr. 145 din 13 iulie 1992 și publicată în Monitorul Oficial nr. 164 din 16 iulie 1992. Legea a fost modificată prin Legea nr. 115 din 16 octombrie 1996, publicată în Monitorul Oficial nr. 263 din 28 octombrie 1992.

⁹ Monitorul Oficial nr. 240 din 31 mai 2000.

¹⁰ Monitorul Oficial nr. 311 din 5 iulie 2000.

¹¹ Monitorul Oficial nr. 467 din 26 septembrie 2000.

O.U.G. nr. 165 din 13 octombrie 2000¹³. Ordonanțele au modificat unele aspecte legate de sistemul electoral care a rămas unul proporțional pe liste cu un singur tur de scrutin conform metodei d'Hondt de repartizare a mandatelor. Ordonanțele priveau următoarele aspecte: numerotarea circumscripțiilor electorale și numărul de deputați și de senatori; prevederi legate de listele permanente; condiții cu privire la exercitarea dreptului de vot; funcționarea oficiilor electorale; propunerile de candidaturi și data alegerilor; posibilitatea de asociere a partidelor și alianțelor politice între ele numai la nivel național, pe bază de protocol constituind o alianță etc.

Alegerile din 2004 s-au desfășurat în conformitate cu prevederile baza Legii nr. 373 din 24 septembrie 2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului¹⁴.

Alegerile din noiembrie 2008 s-au desfășurat în baza Legii nr. 35 din 13 martie 2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, promulgată prin Decretul nr. 364 din 12 martie 2008¹⁵.

Legea a fost modificată prin O.U.G. nr. 66 din 28 mai 2008¹⁶. Conform Legii nr. 35/2008, art. 2, pct. 7 și 8 trebuie să facem o distincție între *alianța electorală* și *alianță politică* din punct de vedere al finalității asocierii. Mai este și un alt aspect care trebuie luat în considerare. Vom preciza astfel că *alianța electorală* reprezintă o asociere între partide politice și/sau alianțe politice și/sau organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, în scopul participării la alegeri, înregistrată la organismul electoral competent, în timp ce *alianța politică* reprezintă o asociere între partide politice pe baza unui protocol de asociere înregistrat la Tribunalul București, potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, cu completările ulterioare.

În acest context, în conformitate cu dispozițiile art. 5, deputații și senatorii se aleg în colegii uninominale prin scrutin uninominal, potrivit principiului reprezentării proporționale. În sensul prezentei legi, avem în vedere următoarele¹⁷:

1. fiecărui colegiu uninominal i se atribuie pentru Camera Deputaților, respectiv Senat, un singur mandat de deputat, respectiv de senator;
2. pentru organizarea alegerilor sunt prevăzute circumscripții la nivelul celor 41 de județe, o circumscripție pentru municipiul București și o circumscripție pentru românii cu domiciliul în afara țării;

¹² Monitorul Oficial nr. 498 din 11 octombrie 2000.

¹³ Monitorul Oficial nr. 514 din 19 octombrie 2000.

¹⁴ Monitorul Oficial nr. 887 din 29 septembrie 2004.

¹⁵ Monitorul Oficial nr. 196 din 13 martie 2008.

¹⁶ Monitorul Oficial nr. 409 din 30 mai 2008.

¹⁷ Cf. Legii nr. 35/2008, art. 2. Semnificațiile termenilor și expresiilor sunt extrase din textul legii.

3. norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 70.000 de locuitori iar cea pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 de locuitori;

4. distribuția mandatelor se realizează conform următorului algoritm: obțin mandate toți candidații care dobândesc 50%+1 în colegiile în care au concurat. Legea introduce, pentru celelalte situații, *metoda coeficientului electoral* în două etape de repartizare a mandatelor (art. 48 din Legea 35/2008):

4.1. *la nivel de circumscripție electorală (județ)*. Separat pentru fiecare cameră a Parlamentului, Camera Deputaților și Senat, Biroul electoral stabilește coeficientul electoral al circumscripției. Coeficientul electoral al circumscripției se calculează prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toți competitorii electorali¹⁸ care întrunesc condiția prevăzută la art. 47 alin. 2. Condiția rămâne valabilă și pentru candidații independenți care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat la numărul de deputați, respectiv de senatori, ce urmează să fie aleși în acea circumscripție electorală. În cea de-a doua etapă, pentru fiecare competitor se împarte numărul total al voturilor valabil exprimate obținute de toți candidații la coeficientul electoral, prin reținerea părții întregi, nerotunjite. În particular, pentru candidații independenți, mandatul le revine în situația în care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au concurat.

$$\text{Nr. mandate competitor}_{\text{circumscripție}/\text{CD (S)}} = \frac{\text{CE}_{\text{circumscripție CD (S)}} \cdot \text{TVVE}_{\text{nr. deputați (S)/circumscripție}}}{\text{TVVE}/\text{CE}}^{19}.$$

4.2. *la nivelul țării*, Biroul Electoral Central însumează, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, voturile neutilizate și pe cele inferioare coeficientului electoral pentru fiecare partid politic, alianță politică sau alianță electorală care întrunește condiția prevăzută la art. 47 alin. 2. Numărul astfel obținut de fiecare competitor se împarte la numărul de mandate ce nu au putut fi repartizate la nivel de circumscripție; câturile rezultate prin această împărțire sunt clasificate în ordine descrescătoare, până la concurența numărului de mandate nerepartizate. Cât privește cel mai mic dintre aceste câturi, este important să menționăm că acesta reprezintă coeficientul electoral pe țară, calculat separat pentru Camera Deputaților și Senat.

Vom reține în această ordine de idei că fiecărui competitor îi revin atâtea mandate de deputați și senatori, de câte ori coeficientul electoral pe țară se cuprinde

¹⁸ Definim noțiunea de „competitor electoral” în înțelesul Legii nr. 35/2008 și anume, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând unei minorități naționale reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale, care înaintează propuneri de candidatură, precum și candidații independenți.

¹⁹ Am notat: CD - Camera Deputaților; S - Senat; CE - coeficient electoral; TVVE - numărul total de voturi valabil exprimate pentru toți competitorii electorali care întrunesc condiția prevăzută la art. 47 alin. 2 din Legea 35/2008; $\text{TVVE} = \sum \text{VVE}_{1-n}$.

în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru partidul politic, alianța politică sau alianța electorală respectivă, rezultat din însumarea pe țară a voturilor neutilizate și a celor inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale.

5. *desfășurarea mandatelor* are în vedere următoarele etape:

5.1. pentru fiecare competitor se împarte numărul total de voturi neutilizate sau inferioare coeficientului electoral al respectivei circumscripții la numărul total al voturilor valabil exprimate pentru respectivul competitor; rezultatul astfel obținut la nivelul fiecărei circumscripții se înmulțește cu numărul de mandate cuvenite fiecărui competitor;

5.2. noile rezultate sunt clasificate în ordine descrescătoare separat la nivel de țară și circumscripție;

5.3. ultimul număr din această operațiune reprezintă repartitorul acelei circumscripții;

5.4. în ultima etapă se repartizează mandatele pe circumscripții electorale în ordinea competitorilor, precum și a circumscripțiilor electorale din lista ordonată la nivelul țării.

Pragul electoral

Pragul electoral a înregistrat semnificative modificări de la 0% în anul 1990, la 3% pentru alegerile din 1992 și 1996 și 5% în 2000 pentru partide. Pe de altă parte, pentru alianțele politice și alianțele electorale, se adaugă 3% la procentul de 5% pentru cel de-al doilea partid și câte 1% pentru următoarele începând cu al treilea, fără a se putea depăși 10% din totalul voturilor valabil exprimate²⁰.

Fără a fi negată utilitatea respectivului sistem, modificări importante au fost aduse prin O.U.G. nr. 129 din 30 iunie 2000 ce face precizări directe referitoare la pragul electoral. În conformitate cu dispozițiile art. 65 alin. 2 pragul electoral „reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară, exprimat în procente, după cum urmează:

a) 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, pentru partidele politice sau formațiunile politice;

b) în cazul alianțelor politice, la pragul de 5% prevăzut la lit. a) se adaugă, pentru al doilea partid membru al alianței politice, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, și pentru fiecare membru al alianței politice, începând cu al treilea partid, câte un singur procent (1%) din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, dar nu mai mult de 10%”.

Să examinăm în continuare noile dispoziții cuprinse Legea nr. 35/2008. În noua interpretare, pragul electoral reprezintă „procentajul minim din voturile valabil exprimate separat pentru Camera Deputaților și Senat sau numărul minim de colegii uninominale în care se situează pe primul loc în ordinea numărului de

²⁰ Pentru o analiză comparativă a legislației electorale din cele 27 de țări membre ale Uniunii Europene a se vedea ciclul de lucrări *25+2 modele electorale*, editat de Centrul de Resurse pentru Democrație al Asociației Pro Democrația, disponibil pe site-ul www.apd.ro.

voturi valabil exprimate, pentru un partid politic, o alianță politică sau electorală, necesar pentru a intra în procesul de distribuire a mandatelor²¹.

Recunoscând importanța tuturor acestor probleme, se impun totuși anumite precizări. Să invocăm, mai întâi în acest sens că, sub aspect funcțional, în termeni de analiză electorală, experiența uninominalului a jucat un rol primordial în interiorul sistemului politic. În această ordine de idei, am putea evidenția și alte caracteristici. Constatăm astfel existența unui *prag electoral alternativ*. Astfel, procentului de 5% pentru partide și 8-10% pentru alianțe i se adaugă un număr de șase mandate de deputat și respectiv două de senator pentru ca un competitor să intre în Parlament.

Disproporția legislativă și defectele proporționalului

Analizând rezultatele alegerilor dintre 1992-2004, Cristian Preda și Simona Soare remarcă non-reprezentativitatea sistemului electoral românesc: un aspect vizibil al alegerilor dintre 1990-2004 este efectul pragului electoral. În această direcție, autorii dovedesc că efectul pragului electoral de 5% a rezolvat mai bine problema reprezentativității²². Rezumând, până la introducerea noului sistem electoral, voturile pierdute erau repartizate în mod proporțional între partidele ce reușeau să obțină un scor electoral superior pragului electoral. Mai concret, acest sistem aducea câștigătorilor procente importante. În această direcție, cele mai semnificative prime electorale au fost obținute în alegerile din 2000, când mai multe de 20% dintre voturi au fost redistribuite partidelor ce au intrat în Parlament. Modificări ușoare ale acestui procent s-au înregistrat în 1996 (16,67%) și 1992 (14,63%) pentru Senat.

În ceea ce privește noul sistem electoral, întrucât în anul 2004, cu ocazia ultimelor alegeri legislative câștigătorii alegerilor au primit la redistribuire prime importante de 12,96% pentru Camera Deputaților, primele electorale au fost micșorate în mod semnificativ. Astfel, pentru Camera Deputaților, a fost cea mai mică după alegerile legislative din 1992 iar la Senat cea mai mică după primele alegeri legislative din 1990. În baza acestor premise putem afirma că primele electorale consistente rezultate prin redistribuirea voturilor de 9%-10% nu au devenit decisive niciodată pentru formarea unui nou guvern, însă sub aspect teoretic, este limpede că putem evidenția rolul formal al partidului aflat pe primul loc.

²¹ Cf. Legii nr. 35/2008, art. 2 (27).

²² Cristian Preda, Simona Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, București, Editura Nemira, 2008, pp. 96-98.

Figura nr. 1. Primele electorale pentru câștigătorii alegerilor și diferențele dintre procentele și mandatele obținute²³

Anul scrutinului	Partidul	CD	S	% real CD	% real S
1990	FSN	-0,07	+10,29	66,41	67,02
1992	FDSN	+6,60	5,97	27,72	28,29
1996	CDR	+5,40	6,37	30,17	30,7
2000	PDSR	+8,31	+9,33	36,61	37,09
2004	PSD	+4,48	+3,13	36,8	37,16
2008	PSD	+3,13	+1,64	33,09	34,16

În acest context avem posibilitatea să apreciem că urmare a efectelor introducerii sistemului uninominal, deși PSD a obținut procentual cel mai mare număr de voturi (33,09% față de 32,36% pentru PD-l la Camera Deputaților, respectiv 34,16% față de 33,57% la Senat), PD-L a obținut cu trei mandate mai mult. Așa cum se poate constata cu ușurință rezultatele alegerilor din noiembrie 2008 corelate cu rezultatele alegerilor din 1992 și 2004, în sensul ilustrării non-reprezentativității sistemului proporțional românesc („inițial proporționalist, dar devenit între timp majoritarist”²⁴) dar mai ales efectele pragului electoral de 5%, reforma sistemului electoral din 2008 a soluționat problema reprezentativității. În acest sens, înainte de reforma electorală din 2008, voturile acordate partidelor care nu reușeau să intre în Parlament erau redistribuite – conform sistemului celor mai mari resturi – partidelor care depășeau pragul electoral. Așadar, la alegerile legislative din 2000, mai mult de 20 % din opțiunile corpului electoral au fost redistribuite partidelor parlamentare, adică mai mult de 2,3 milioane de voturi pentru Camera Deputaților și 2,2 milioane pentru Senat. Cu ocazia alegerilor legislative din 2004, numărul voturilor irosite va ajunge la 11-12%, pentru ca la ultimele alegeri, procentul înregistrat să fie de numai 7-10 % (procentul diferă în funcție de fiecare cameră a Parlamentului).

²³ Calcule asemănătoare au fost făcute de Cristian Preda, Sorina Soare, *op. cit.*, p. 97-98. Vezi și Raportul Asociației Pro Democrația, *Istoria unui dezacord: Uninominalul*, p. 17, disponibil la adresa http://www.apd.ro/files/publicatii/brosura_uninominal.pdf. Am notat: CD - Camera Deputaților; S – Senat.

²⁴ Reluăm aici expresia consacrată de Raportul Asociației Pro Democrația, *Istoria unui dezacord: Uninominalul*, pp. 17-19. Materialul poate fi accesat pe site-ul oficial la adresa http://www.apd.ro/files/publicatii/brosura_uninominal.pdf. Vezi și Cristian Preda, Sorina Soare, *op. cit.*, pp. 97-98.