

2015



REFORMA LEGISLAȚIEI ELECTORALE

E timpul pentru un proces incluziv și
o discuție logică și informată

Mihail Chiru, Marina Popescu, Raluca Toma

REFORMA LEGISLAȚIEI ELECTORALE

**E timpul pentru un proces incluziv și
o discutie logică și informată**

Mihail Chiru, Marina Popescu, Raluca Toma

CUPRINS

I. REFORMA ELECTORALĂ: PROBLEME VECHI ȘI NOI	6
I.1. SISTEMUL ELECTORAL, DE LA PANACEU LA DEZASTRU	7
I.1.A. Confuzia legată de sistemul electoral	8
I.1.B. Discuția despre reforma electorală în România	10
I.2. REFORMA ELECTORALĂ DIN 2008 ȘI „CALITATEA” PARLAMENTARILOR	12
I.2.A. Corupția	12
I.2.B. Migrația politică	13
I.2.C. Activitatea parlamentară și percepțiile parlamentarilor	15
I.2.D. Reprezentarea circumscripției și legătura cu cetățenii	18
II. DOMENII DE REFORMĂ ELECTORALĂ: SCOPURI, ALTERNATIVE & EVALUAREA OPȚIUNILOR	21
II.1. SISTEMUL ELECTORAL PROPRIU ZIS	21
II.1.A. Cele 3 dimensiuni principale ale sistemelor electorale și alternativele	22
II.1.B. Evaluarea alternativelor	30
II.2. PROCESUL ELECTORAL	39
II.2.A. Liberalizarea accesului la politică, nominalizarea candidaților și contexte electorale	39
II.2. B. Accesul la vot - între dreptul la vot și combaterea fraudei	44
III. RECOMANDĂRI	59
III.1. RECOMANDĂRI PRIVIND PROCESUL DE REFORMĂ A LEGISLAȚIEI ELECTORALE	60
III.1.A. Clarificarea și prioritizarea scopului, înaintea mijloacelor	60
III.1.B. Un proces democratic: expertiză, audieri publice, informarea și implicarea opiniei publice	62
III.2. RECOMANDĂRI PRIVIND LEGISLAȚIA ELECTORALĂ	63
III.2.A. Sistemul electoral propriu zis	63
III.2.B. Accesul la politică	64
III.2.C. Accesul la vot	64
REFERINȚE	66

REZUMAT

Studiul Fundației MRC - Median Research Centre propune o evaluare comprehensivă a problemelor legislației electorale românești și o serie de recomandări asupra posibilelor soluții. Ne bazăm pe literatura academică și din domeniul practicii electorale și insistăm asupra calității procesului de reformă electorală.

Demersul nostru evidențiază probleme recurente ale dezbaterii din România asupra legislației electorale, urmărind confuziile și erorile care au marcat reforma din 2008 și care se regăsesc și în discuția actuală. Pentru a clarifica ce se poate aștepta în mod realist de la o reformă electorală și a ilustra starea de fapt actuală, prezentăm o analiză empirică a consecințelor reformei pentru calitatea parlamentarilor aleși după 2008, bazată pe analize statistice și pe un design longitudinal.

Partea a doua a studiului analizează comparativ toate opțiunile de formulă electorală relevante pentru obiectivele vehiculate privind noua reformă, utilizând o grilă de evaluare inovativă adaptată contextului autohton. Însă ingineria electorală nu poate fi singura soluție pentru îmbunătățirea reprezentării politice și a guvernării, în condițiile reglementărilor ce limitează participarea politică, atât la momentul alegerilor cât și între alegeri. Tocmai de aceea această analiză este completată de două secțiuni ce discută problema liberalizării vieții politice și cea a extinderii accesului la vot. Prima are în vedere legislația privind înființarea de noi partide și reglementarea candidaturilor. Cea de-a doua evaluează restricționarea accesului la vot la toate tipurile de scrutin, beneficiile și costurile atașate votului prin corespondență și celui electronic dar și problema fraudelor electorale.

Partea a treia a studiului prezintă succint recomandările noastre pentru comisia parlamentară. Acestea se concentrează asupra modului în care poate fi construit un proces de reformă incluziv și competent, respectiv asupra alternativelor pentru realizarea obiectivelor vizate pe cele trei paliere: mecanica electorală și efectele ei asupra reprezentării politice, liberalizarea accesului la politică și extinderea accesului la vot.

REFORMA LEGISLAȚIEI ELECTORALE: E TIMPUL PENTRU UN PROCES INCLUZIV ȘI O DISCUTIE LOGICĂ ȘI INFORMATĂ

În România discuția despre legislația electorală nu a plecat niciodată de la ideea de a cădea de acord asupra unui set de obiective precise și, implicit, a unor criterii pe baza cărora să fie judecate alternativele tehnice și detaliile juridice. Prima prioritate a unei reforme electorale este o interogare colectivă despre ce se dorește să se realizeze, la care răspunsul trebuie să fie foarte precis, după cum au subliniat o serie de specialiști (Norris 1995; Dummet 1997, dar și Reynolds și Reilly în International IDEA Handbook on Electoral System Design 1997).

Acest prim pas de a defini scopurile unei reforme, pas esențial în orice proces de politici publice, este mai degrabă absent în contextul discuției românești despre reforma electorală. Din contră, „reforma a fost motivată de dorința de îndepărtare de un set de comportamente și politici și nu de strategia de a ajunge la un set de comportamente și rezultate politice” (Crisp și Rey 2001: 174). Această propoziție scrisă despre reforma electorală din Venezuela din 1993 rezumă extrem de bine eforturile de reformă din România ultimilor 25 de ani, deși aspectele legate de sistemul electoral care nemulțumesc nu sunt neapărat „probleme” în sine, ci mai degrabă disfuncții legate de niște scopuri/obiective ale sistemului.

Reforma legislației electorale e în pericol să rămână o reacție populistă la niște probleme reale însă neînțelese într-un context instituțional general. **Este nevoie de o reformă bazată pe o evaluare globală și sistematică a actualului sistem**, în funcție de scopurile urmărite în reforma din 2008 și de problemele observate de atunci. Reflecția asupra obiectivelor de reformă trebuie să atingă temele centrale ale legislației electorale, și nu doar punctual pe cele care dau bine, cum ar fi reducerea numărului de parlamentari, sau cele care nu pot fi ignorate, precum votul în străinătate. Acestea necesită apoi un proces de evaluare a opțiunilor tehnice în funcție de scopurile urmărite și cu includerea reală a cetățenilor și a experților în acest proces.

Din rațiuni de legitimitate **este în interesul tuturor partidelor parlamentare și al tuturor parlamentarilor ca alegerea sistemului electoral să nu pară o decizie grabită, pripită și bazată integral pe calcule electorale de termen scurt**. Compromisuri originale precum cel din 2008, care a combinat logica proporțională și redistribuirea voturilor din vechea lege electorală cu introducerea unor colegii uninominale și câștigarea directă a mandatului cu majoritate absolută, sunt de asemenea de evitat. Experiența trecută arată că deciziile care nu au luat în calcul toate alternativele și care s-au bazat pe populism au creat efecte nedorite, iar consecințele au fost resimțite și de cetățenii României, și de către

parlamentari. Cele mai periculoase dintre aceste efecte sunt continuarea procesului de de-legitimare a instituției și de erodare a capitalului de încredere. Tocmai de aceea **este responsabilitatea politică a parlamentului** să caute în mod activ cea mai bună expertiză posibilă, să evalueze profesionist informațiile primite și să le agrege într-o manieră transparentă.

Analiza Fundației MRC vine în întâmpinarea acestor nevoi și:

- a. Urmărește sistemul electoral în sens larg (Renwick 2010)¹, adică toate prevederile legate de alegeri, în special cele parlamentare, care pot face obiectul legislației electorale fără a necesita schimbări ale reglementărilor constituționale.
- b. Se axează pe toate dimensiunile principale ale sistemelor electorale: cum se votează; cum sunt structurate circumscripțiile și alocate mandatele în circumscripție; cum se transformă voturile în locuri în parlament (formula electorală - proporțională/majoritară, șamd). Aceste aspecte trebuie cântărite împreună, pentru că există modalități multiple în care opțiunile tehnice pot fi combinate, dar este important ca acestea să aibă o logică coerentă care să urmărească obiectivele prioritare.
- c. Se concentrează pe legislația legată de alegerile parlamentare și o face în relație cu scopurile și efectele reformei din 2008, dar și în contextul instituțional mai general (de exemplu legea partidelor).
- d. În calcul obiectivele discutate în mod obișnuit în literatura de specialitate în legătură cu sistemul electoral și reformele electorale, nu doar literatura academică, ci mai ales cea din domeniul practicii electorale (de ex. studiile IDEA) sau menită a explica sistemele electorale unui public larg (de ex. Renwick 2010).
- e. Consideră toate alternativele posibile și le evaluează comparativ.
- f. În considerare ansamblul prevederilor legislative care pot conduce la atingerea anumitor scopuri. De exemplu, un posibil scop este facilitarea exprimării votului, în străinătate și nu numai, și promovarea participării la vot - scop pentru atingerea căruia există mijloace multiple. Schimbarea reglementărilor privind votul în diaspora nu este un scop, ci un mijloc, și ea nu poate fi decisă separat de alte aspecte, precum sistemul electoral sau procedurile de vot implementate în țară.

¹ Sistemul electoral propriu zis cuprinde regulile care determină ce fel de vot au la dispoziție alegătorii și mecanismele prin care voturile sunt transformate în mandate parlamentare. În schimb, legislația electorală include toate regulile care guvernează procesul de alegere a Parlamentului (Renwick 2010).

I. REFORMA ELECTORALĂ: PROBLEME VECHI ȘI NOI

Atât timp cât deficitul de reprezentare politică, nemulțumirea față de performanța politicianilor și distanța resimțită de cetățeni față de partide sunt extrem de mari (Popescu și Soare 2014), reforma sistemului electoral va rămâne o temă cu potențial electoral major și pe care partidele politice au nevoie să o abordeze.

O parte din nemulțumirile legate de contextul politic sunt transferate asupra sistemului electoral, despre care s-a spus că are un impact determinant asupra calității parlamentarilor sau că duce la un număr excesiv de mare de membri ai parlamentului. Sistemul actual nemulțumește pe aproape toată lumea. De fapt, puțini înțeleg exact cum funcționează sistemul care era menit să simplifice și să facă mai directă alegerea parlamentarilor. Transformarea voturilor în locuri în Parlament și modul de alocare a mandatelor sunt dificil de înțeles și confuzia este foarte mare atât în rândul politicianilor, cât și în mass media și printre cetățeni.

Nemulțumirea provine din:

- așteptările nerealiste create de discuția populistă și vagă care a precedat reforma din 2008. Aceasta a condus la un sistem electoral pe care politicienii și cetățenii nu îl înțeleg, în timp ce există niște așteptări foarte mari și deseori nepotrivite legate de efectele asupra calității parlamentarilor și a democrației, comparat cu efectele posibile ale unui sistem electoral.
- observarea unor efecte ale sistemului, care decurg firesc din logica sa proporțională, ce necesită redistribuirea voturilor, însă de neînțeles și de neacceptat pentru cetățean, care le percepe momentan ca peniște anomalii:
 - Câștigarea mandatului de pe locul 2, 3 sau 4;
 - Creșterea numărului parlamentarilor cu 25% în 2012 (de la 314 deputați în 2004 la 316 în 2008 și la 394 în 2012);
 - Alocarea de câte 2 sau 3 mandate de parlamentar într-o circumscripție uninominală.

Pentru că reformele electorale necesită o punere în context, Fundația MRC va prezenta mai întâi pe scurt confuzia actuală legată de sistemul introdus în 2008. Apoi, va analiza în ce măsură sistemul electoral introdus în 2008 a avut efectele așteptate. Deși este încă devreme pentru o evaluare categorică a efectelor reformei, există suficiente elemente care indică neîmplinirea așteptărilor (nejustificat de mari) legate de calitatea parlamentarilor la nivelul corupției, al migrației parlamentare și parțial la nivelul implicării în activitățile parlamentare. În schimb, analiza noastră relevă o oarecare îmbunătățire a legăturilor parlamentarilor cu cetățenii din colegii.

I.1. SISTEMUL ELECTORAL, DE LA PANACEU LA DEZASTRU

Reforma electorală din România a fost promovată ca soluție imediată pentru creșterea calității parlamentarilor și, implicit, a reprezentării politice a cetățenilor. După cinci cicluri electorale desfășurate pe baza sistemului de reprezentare proporțională pe liste închise, alegerile din 2008 au utilizat un sistem mixt în care toți candidații candidează în colegii uninominale, dar sunt aleși direct numai cei care obțin peste 50% din voturi. Restul mandatelor se atribuie prin redistribuire, în conformitate cu numărul de locuri pe care un partid este îndreptățit să le primească pe baza voturilor sale, dată fiind logica proporțională a sistemului.

UDMR a fost singurul partid care s-a declarat constant împotriva renunțării la sistemul electoral de reprezentare proporțională. Reprezentanții UDMR au susținut ideea că pentru a asigura calitatea parlamentarilor există metode mai eficiente, ce țin de selecția internă bazată pe alegeri primare și de capacitatea organizațională a partidului și a grupului său parlamentar (Popescu 2005; Birch et al. 2002).

Preluarea de către partide a procesului de reformă electorală a fost dominată de o atitudine „pragmatică” și puțin deschisă la cântărirea tuturor alternativelor. O analiză a unui sondaj parlamentar din 2003 a arătat că deputații români erau dispuși să accepte înlocuirea sistemului de reprezentare proporțională cu unul bazat pe circumscripții uninominale doar atunci când percepeau beneficii clare pentru propria carieră, cum ar fi realegerea mai ușoară, sau pentru partidul din care făceau parte, precum un număr mai mare de mandate (Gherghina, Chiru și Ștefan 2013). În același timp, din cercetări anterioare știm că nici liderii partidelor nu erau siguri de alternativele disponibile și de implicațiile lor corecte pentru partid la momentul discuțiilor (Birch et al. 2003, Popescu 2005). Lipsa informației era dublată de credința în posibilitatea de a influența competiția politică prin reforma sistemului electoral (Popescu și Soare 2014).

I.1.A. Confuzia legată de sistemul electoral

Reforma sistemului electoral, mai precis înlocuirea listelor cu votul „uninominal”, a devenit prioritară pe agenda publică în momentul în care membri ai societății civile (jurnaliști și activiști nonguvernamentali, în special ai Asociației Pro Democrația- APD) au reușit să o prezinte ca fiind **modalitatea cea mai eficientă de a reponsabiliza clasa politică, de a limita corupția acesteia și de a crește calitatea politicianilor**².

Insistența inițiatorilor asupra unui concept vag, dar și modul în care partidele au preluat dihotomia liste - uninominal, au limitat șansele unei dezbateri informate despre scopurile pe care reforma electorală era menită să le servească și au condus la aparența unui consens care ascundea însă principii de reprezentare contradictorii și chiar incompatibile.

Așadar, în accepțiunea celor care au promovat „uninominalul”, acesta se referă atât la votul pentru un candidat, cât și la ideea de circumscripții cu un singur ales. Termenul nu conține, însă, niciun indiciu asupra celui mai important element al unui sistem electoral: **mecanismul de transformare a voturilor în mandate**. Tocmai de aceea, propuneri atât de diferite precum sistemul First Past the Post (în care este nevoie doar de majoritatea relativă a voturilor) și formula mixtă adoptată în 2008 sunt aproape la fel de „uninominal”. Toate propunerile APD includeau ideea menținerii proporționalității, dar acest aspect esențial nu a răzbătut în dezbaterile dominate de demonizarea listelor și prezentarea uninominalului ca soluție la toate tarele sistemului politic.

Este interesant de menționat că deși în dezbaterile publice despre reforma electorală a fost vorba despre un sistem în care să fie aleși oameni, nu partide, de fapt formula adoptată în 2008 nu permite alegerea dintre mai mulți candidați ai aceluiași partid. Fiecare partid sau formațiune politică ce participă la alegeri poate desemna doar un candidat în fiecare colegiu. În general, în astfel de situații și mai ales având în vedere polarizarea politică din România, dacă unui cetățean nu îi place candidatul nominalizat de partidul de care se simte apropiat, atunci este mult mai probabil ca acesta să nu voteze deloc decât să opteze pentru candidatul unui partid pe care îl respinge. În aceste condiții, nu este de mirare faptul că doar 14,7% dintre respondenții unui sondaj reprezentativ național au declarat că persoana și calitățile candidatului au contat pentru decizia lor de vot la alegerile parlamentare din 2012 (Comșa 2013).

² Vezi Popescu 2005 și, din presa vremii: <http://arhiva.apd.ro/proiect.php?id=8>; <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1109737-avantajele-dezavantajele-votului-8216-uninomial-8217-ale-referendumului-aceasta-tema.htm>; <http://www.hotnews.ro/stiri-arhiva-1109758-proiectul-cod-electoral-asociației-pro-democrația.htm>; http://www.thediplomat.ro/reports_0707_1.php; <http://www.gandul.info/stiri/comisia-de-cod-electoral-si-a-insusit-proiectul-pro-democrația-privind-uninomialul-893874>; <http://www.revista22.ro/cea-mai-buna-solutie-de-compromis-ce-putea-fi-gasita-in-actualele-conditii-politice-4411.html>.

În acest context, neînțelegerea mecanismelor legii electorale din 2008 de către cetățeni, inclusiv jurnaliști, pare absolut firească. Ea a fost accentuată de evenimentele ulterioare. Astfel, atribuirea mandatelor unor candidați care au terminat pe locul 2, 3 sau chiar 4 în colegii în care niciun politician nu obținuse majoritatea absolută a voturilor a fost prezentată în media fie ca o ciudățenie, fie ca o aberație. Respectivii beneficiari au fost priviți ca reprezentanți de rang secund. Aceasta deși procedura este absolut legitimă în contextul agregării voturilor la nivel județean și național și a redistribuirii menite să producă o reprezentare cât mai fidelă a preferințelor politice ale cetățenilor. Mai mult, diferențele de experiență instituțională, carieră de partid sau expertiză profesională dintre cei care au câștigat colegiile și cei care au beneficiat de redistribuire sunt nesemnificative statistic (Chiru 2010).

Confuzia a fost perpetuată și de reforma electorală eșuată din 2012, care a introdus pentru scurt timp sistemul majoritar într-un singur tur – printr-o lege declarată ulterior neconstituțională de către Curtea Constituțională. Chiar expunerea de motive a legii inițiate de co-președinții Uniunii Social Liberale (USL), Victor Ponta și Crin Antonescu, definea etapele de redistribuire ale formulei din 2008 ca „elemente discriminatorii”.

Legea electorală din 2008 conținea de la bun început premisele creșterii numărului de parlamentari dat fiind că garanta fiecărui partid dreptul la un număr de mandate proporțional cu numărul de atingeri ale coeficientului electoral, indiferent dacă toate sau foarte multe dintre colegiile electorale au fost deja câștigate direct cu majoritatea absolută a voturilor. Această consecință logică a sistemului nu a fost foarte vizibilă la alegerile din 2008, când structura preferințelor votanților a fost extrem de echilibrată între trei forțe politice (PDL, PSD-PC și PNL). Asta a prevenit câștigarea directă a mai multor mandate decât avea dreptul partidul respectiv conform distribuției proporționale a voturilor din circumscripție, anulând necesitatea alocării unor mandate compensatorii suplimentare. Singurul caz de acest fel a fost în colegiul numărul 7 din Arad, unde au fost alocate două mandate de deputat: unul a mers la candidatul PDL care câștigase majoritatea absolută a voturilor și unul a ajuns la UDMR, mai precis la candidatul UDMR cu cele mai multe voturi din județ.

În schimb, în 2012, alocarea mandatelor compensatorii suplimentare a luat prin surprindere o bună parte a opiniei publice ca proces (din cauza neînțelegerii sistemului electoral), dar și ca magnitudine, tocmai în contextul discuțiilor despre reducerea numărului de parlamentari și a referendumului cu această temă din 2009. Rezultatele erau, însă, previzibile date fiind, pe de o parte, mecanismul de alocare a mandatelor și, pe de alta, popularitatea USL. Popularitatea USL urma să fie transpusă într-un număr substanțial de mandate câștigate direct, peste numărul corespunzător proporției totale a voturilor USL în circumscripție (județ), ceea ce implica alocarea de mandate suplimentare pentru restul partidelor politice.

Lipsa de înțelegere a mecanismelor sistemului electoral de către jurnaliști și politicieni a fost accentuată și de lipsa de înțelegere a celor mai cunoscuți consultanți de marketing politic, așa cum reiese din interviurile pe care aceștia le-au acordat după reforma electorală (Tudor 2008).

I.1.B Discuția despre reforma electorală în România

Discuția publică despre sistemul electoral a evoluat de la obsesia fragmentării din anii '90 (cu implicații pentru guvernabilitate și stabilitate guvernamentală) - „rezolvată” prin creșterea succesivă a pragului electoral și a barierelor de nominalizare - la obsesia reformării clasei politice, în sensul responsabilizării și al creșterii capacității de a îi elimina pe politicienii corupți și pe cei incompetenți prin mecanica legislației electorale.

Dupa ce uninominalul a fost golit de conținut, continuă confuzia legată atât de opțiunile de formule de alocare a mandatelor, de mărimea circumscripțiilor sau felul în care cetățenii aleg candidații (ballot format), cât și de implicațiile diferitelor sisteme electorale. Așa cum în discuția despre uninominal lipsea tocmai formula majoritară sau proporțională, și în discuția actuală aceasta ocupa un loc secundar. Preferința pentru un sistem proporțional pe liste închise și un sistem mixt (care poate fi majoritar sau proporțional în tendințe!) sunt prezentate ca perfect echivalente³. Sisteme complet diferite precum sistemul majoritar în două tururi, votul unic transferabil și sistemul pe liste deschise sunt prezentate ca având aceleași efecte, iar proporționalitatea este confundată cu reprezentativitatea⁴.

Ca și în 2008, discuția actuală despre reforma electorală se face fie în jurul unor modele generice precum „sistemul mixt german”, fie în jurul unor formulări vagi de genul „votul pe liste” sau „uninominalul”⁵. Această imprecizie lasă încă o dată în aer chestiuni fundamentale ale funcționării unui sistem electoral, ceea ce sporește confuzia publică legată de alternativele viabile, dar și de ceea ce pot aștepta cetățenii în mod realist de la o reformă electorală.

Cele trei elemente majore ale unui sistem electoral (formula de alocare a mandatelor, magnitudinea circumscripției și formatul votului) nu sunt aproape niciodată luate în discuție împreună. O astfel de abordare a facilitat introducerea în sistemul adoptat în 2008 a unor

³ <http://www.mediafax.ro/politic/consultari-intre-presedintele-iohannis-si-partide-pe-tema-legislatiei-electorale-13789958>

⁴ <http://www.romaniacurata.ro/ce-vrem-de-la-noul-cod-electoral/>

⁵ <http://www.mediafax.ro/politic/consultari-intre-presedintele-iohannis-si-partide-pe-tema-legislatiei-electorale-13789958>

prevederi ce țin de logici contradictorii, generând situația unică în lume a unor colegii uninominale reprezentate de 2 sau chiar de 3 parlamentari.

De asemenea, în cadrul actualului sistem electoral competiția dintre membrii aceluiași partid pentru mandatele redistribuite se desfășoară pe baza numărului absolut de voturi obținute și nu pe baza procentului de voturi, în condițiile în care există variații importante de populație între colegiile electorale dintr-un județ. Acest fapt periclitează egalitatea voturilor cetățenilor, dând efectiv o pondere mai mare voturilor din colegii mai populate.

Discuția ar trebui să aibă în vedere ca acest gen de erori și scăpări să fie evitate. Este nevoie totodată ca efectele mecanice (transpunerea voturilor în mandate, gradul de proporționalitate) și psihologice (asupra competiției dintre partide, asupra deciziilor elitelor politice de a forma noi partide sau de a se coaliza cu altele și asupra votanților - decizii de vot strategic etc.) ale sistemelor electorale să fie luate în calcul în mod sistematic.

Tema integrității electorale, esențială pentru orice alegeri democratice, este în prezent discutată ciuntit, cu referire directă la o serie de aspecte tehnice care nu sunt evaluate nici în funcție de scopurile normative și nici de limitări practice bine cântărite. Alte aspecte ale legislației electorale (procedurile de nominalizare a candidaților, reglementarea campaniei, administrarea alegerilor) sunt atinse doar referitor la scandalurile care au existat la alegerile recente și nu într-un mod sistematic.

Reforma actuală pare să urmarească același mecanism de „consultare” de la Forumul Constituțional, care nu reflectă nici buna practică parlamentară de consultare (v. Jenkins Commission on Electoral Reform⁶ și mai recent discuțiile despre reforma Camerei Lorzilor⁷), și cu atât mai puțin modelele de success de reformă electorală- Noua Zeelandă, sau modelele de implicare a cetățenilor (de la cunoscutele Citizens’ Assemblies din Canada la Citizens Constitutional Convention din Irlanda, care discută și o serie de teme de legislație electorală⁸). Sunt salutare invitarea organizațiilor societății civile și deschiderea către opiniile tuturor cetățenilor, însă doar dacă ele sunt agregate în mod transparent și se ține seama de acuratețea și calitatea argumentelor.

⁶ Raportul comisiei este disponibil aici: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/contents.htm>

⁷ Mai multe detalii aici <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/index.htm> sau aici: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/holrefresp/index.htm>

⁸ Mai multe informații pe OpenPolitics: <http://www.openpolitics.ro/noutati/cele-mai-noi/irlanda-constitutia-si-cetatenii-obisnuiti.html> și <http://www.openpolitics.ro/noutati/homepage/revizuirea-constitutiei-in-irlanda-cetatenii-obisnuiti-contribuie-la-fel-de-mult-la-dezbateri-ca-politicienii.html>.

I.2. REFORMA ELECTORALĂ DIN 2008 ȘI „CALITATEA” PARLAMENTARILOR

Reforma electorală din România a fost promovată ca fiind soluția imediată pentru creșterea calității parlamentarilor și implicit a reprezentării politice a cetățenilor. După cinci cicluri electorale desfășurate pe baza sistemului de reprezentare proporțională pe liste închise, **alegerile din 2008 au utilizat un sistem mixt în care toți candidații candidează în colegii uninominale, dar sunt aleși direct numai cei care obțin peste 50% din voturi.** Restul mandatelor se atribuie prin redistribuire în conformitate cu numărul de locuri pe care un partid este îndreptățit să le primească, dată fiind logica proporțională a sistemului.

Se pot face câteva comparații în privința calității politicienilor între legislaturile anterioare și cele două alese pe baza noului sistem electoral în 2008 și 2012. Vom urmări acele caracteristici ale parlamentarilor, pe care mass media și organizațiile neguvernamentale le-au proiectat ca motive ale necesității reformei electorale:

- A. Corupția
- B. Migrația politică (schimbarea grupurilor parlamentare)
- C. Nivelul redus de implicare în activitățile parlamentare
- D. Legăturile slabe cu cetățenii din circumscripție

I.2.A. Corupția

Reforma electorală urma să facă mai ușoară eliminarea prin alegeri a politicienilor corupți tocmai fiindcă într-un sistem „uninominal” aceștia rămân fără protecția listei de partid. Într-adevăr, proporția de candidați acuzați de acte de corupție care au fost aleși în 2008 față de 2004 este mai redusă: 58% față de 74% (Coman 2011).

Această scădere nu poate fi însă atribuită direct sistemului electoral, pentru că nu există date care să arate că partidele au înregistrat rezultate mai slabe în colegiile în care candidații au avut probleme de integritate. Mai important, o multitudine de factori pot influența nominalizarea unor candidați mai puțin controversați, de exemplu sporirea importanței temei integrității candidaților. Totodată, nu mai puțin de 23 de parlamentari din legislatura 2008-2012 au fost trimiși în judecată, 6 dintre ei fiind condamnați definitiv sau în primă instanță – o premieră pentru justiția din România⁹. În legislatura curentă, după

⁹ http://www.digi24.ro/stire/22-de-parlamentari-au-avut-probleme-cu-legea_57169

Vezi și: <http://www.monica-macovei.ro/blog/2012/02/19/parlamentari-cu-dosare-penale-in-instanta-sinteza-ceruta-de-cititori/> sau http://www.adevarul.ro/actualitate/eveniment/Mircea-Diaconu-trimis-judecata_0_815918560.html

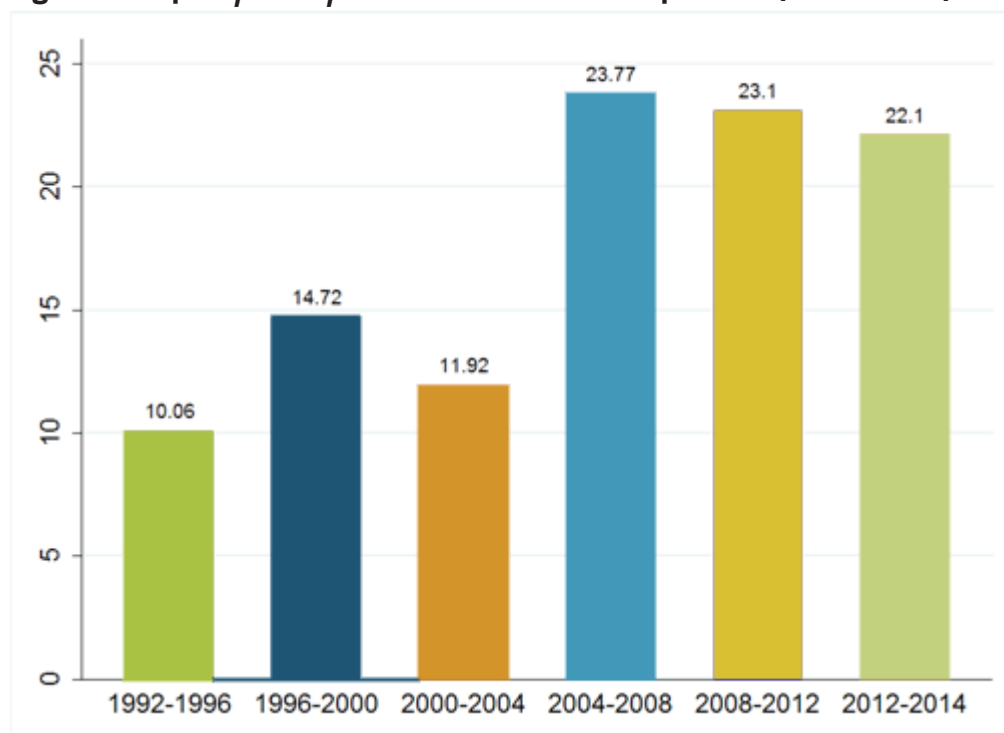
jumătate de mandat, 42 din cei 588 de parlamentari au probleme cu legea. Dintre aceștia, 11 au fost trimiși în judecată, iar 3 au fost condamnați definitiv sau în primă instanță¹⁰. Dincolo de faptul că aspectul poate fi considerat mai degrabă un efect al eficientizării justiției, el nu indică totuși diminuarea corupției în rândul parlamentarilor.

I.2.B. Migrația politică

Schimbarea afilierii politice în timpul exercitării mandatului conduce la situația problematică normativ în care cetățeanul este reprezentat de același politician, însă nu în virtutea programului politic pentru care acesta a primit mandatul.

O astfel de schimbare poate să se întâmple cvasi-natural dacă parlamentarul nu se mai regăsește în pozițiile ideologice ale partidului, însă poate avea și motivații ce țin de avansarea în cariera politică ori de șansele de realegere. În România, migrația parlamentară a rămas un fenomen de amploare și după 2008, la cote mult superioare altor legislative (Heller și Mershon 2009), periclitând stabilitatea și predictibilitatea guvernării.

Figura 1: Deputați care și-au schimbat afilierea politică (1992-2014)



Surse: Chiva, C. 2007. „The institutionalisation of post-communist parliaments: Hungary and Romania in comparative perspective”, *Parliamentary Affairs*, 60: 2; calculele autorilor.

¹⁰ <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Special/Politicieni+penali/Parlamentari+fara+de+lege+Parlamentul+bila+neagra+a+Romaniei>

Figura 1 de mai sus arată că nivelul agregat al migrației politice a rămas aproximativ la fel ca în perioada ce a precedat reforma electorală: 23,1% față de 23,8% în 2004-2008. Acest nivel al migrației a fost aproape egalat după numai doi ani scurși de la alegerile din 2012: 22,1% dintre deputați (88) au migrat până la finele lui 2014. O parte considerabilă dintre aceste schimbări de afiliere s-a produs ca urmare a unor sciziuni precum cele care au dus la apariția Partidului Mișcarea Populară (PMP) sau a Partidului Liberal Reformator (PLR), acestea nefiind cazuri de migrație individuală. Cel mai probabil un nou record negativ de migrație va fi stabilit în Camera Deputaților în următorii doi ani.

În plus, în ultimii ani pare că s-a amplificat migrația succesivă: aceiași parlamentari care migrează de mai multe ori (vezi tabelul 1 de mai jos), în unele cazuri aceștia bifând chiar toate grupurile parlamentare, cu excepția UDMR.

Tabelul 1: Migrația parlamentarilor (2008-2012) și situația partidelor

	Plecări deputați (out-switching)	Primiri deputați (in-switching)	Plecări senatori (out-switching)	Primiri senatori (in-switching)
PSD	27+3 PC (plecați în grup când PC s-a alăturat PNL)	15	11+1 PC (la fel ca în cazul deputaților PC)	8
PDL	23	15	18	4
PNL	16	12+3 (PC)	9	11+1 (PC)
UNPR	2	18	1	14
UDMR	0	0	0	0

Notă: Totalul plecărilor este mai mare decât totalul primirilor deoarece un număr important de parlamentari au renunțat la afiliere, rămânând independenți/ fără a se alătura unui alt grup parlamentar; datele înregistrează inclusiv cazurile în care același deputat a fost primit sau a ieșit de mai multe ori din grupul unui partid.

O motivație nouă pentru migrație pare să fie, după 2008, obținerea de fonduri de la bugetul de stat sau din fondul de rezervă al guvernului pentru localitățile componente ale colegiului („pork barrel”), mai ales dată fiind creșterea nivelului alocărilor preferențiale ale acestor fonduri: în special primăriilor de aceeași culoare politică precum guvernul (Volintiru 2012: 17-18; Ariton et al. 2011: 17).

Interzicerea migrației parlamentarilor a fost vehiculată, însă există o probabilitate foarte mare ca o astfel de lege să fie declarată neconstituțională în temeiul articolului 69 din Constituție: „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.

Orice mandat imperativ este nul". În plus, CCR s-a pronunțat în favoarea creării grupului independenților în parlament, deși în mod logic orice grup parlamentar ar trebui să aparțină unui competitor în alegeri, iar parlamentarii „independenți” nu au fost aleși ca independenți, ci prin candidaturi susținute de partide. Însă există precedentul creat de legea nr. 249/2006 prin care consilierii locali, viceprimarii și consilierii județeni își pierd mandatul odată cu statutul de membru în partidul politic pe ale cărui liste au fost aleși, iar primarii, aleși „**uninominal**”, își pierd mandatul dacă demisionează din partidul din care făceau parte la data scrutinului.

După primul ciclu de alegeri bazat pe noua formulă electorală **migrația nu a scăzut**, cauzele ei fiind parțial în afara sistemului electoral, și anume în formarea de majorități. Un număr de 41 de parlamentari au candidat la alegerile din 2012 sub sigla altui partid decât cel pentru care au fost aleși în 2008, aproximativ jumătate dintre aceștia fiind foști membri PDL care au trecut la PSD sau PNL¹¹. Surse media au estimat că, incluzându-i și pe politicienii care au activat la nivel local sau județean, aproape 100 dintre candidații USL au făcut parte din PDL¹². O analiză proprie asupra deputaților care au participat la alegerile din 2008 și 2012 a indicat că parlamentarii care și-au schimbat afilierea au primit în medie între 3 și 5% mai puține voturi decât colegii lor care nu și-au schimbat partidul.

Chiar și după schimbarea sistemului electoral, principalul factor în decizia de vot a românilor a rămas percepția asupra partidului din care face parte candidatul. Astfel, doar 14,7% dintre respondenții unui sondaj realizat după alegerile parlamentare din 2012 au declarat că persoana și calitățile candidatului au contat pentru decizia lor de vot la acele alegeri (Comșa 2013). În aceste condiții este puțin probabil ca parlamentarii care își schimbă afilierea, migrând la un partid care este pe cale să câștige alegerile, să nu obțină realegerea.

I.2.C. Activitatea parlamentară și percepțiile parlamentarilor

Pentru ca un guvern să poată implementa politicile pe care și le-a asumat și pentru care a fost mandatat, este nevoie ca majoritatea parlamentară care îl susține să acționeze coordonat și coeziv, votând pentru propunerile și inițiativele propuse de executiv.

Deși exista potențialul ca noul sistem electoral centrat pe candidați să favorizeze politicieni mai puțin dependenți de partid și deci mai rebeli, **nivelul disciplinei la voturile din Parlament a rămas în linii mari același ca înainte de reformă**, atât la nivel individual cât

¹¹ <http://ipp.ro/pagini/propunerile-de-candida355i-ale-partid.php>

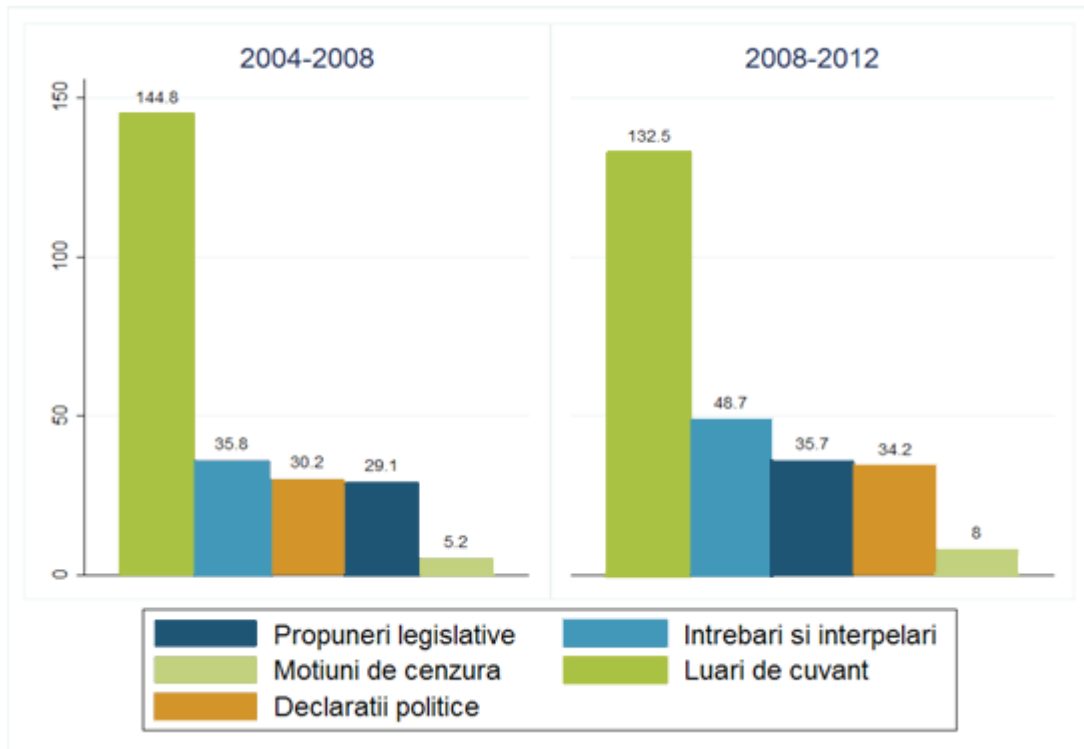
¹² http://www.realitatea.net/dosar-de-candidat-doru-lese-flavius-maduta-si-gigi-netoiu_1042854.html#ixzz2BCT4sSj2

și agregat, dacă controlăm pentru efectul migrației parlamentare (Coman 2012; Gherghina și Chiru 2013). Așadar, instabilitatea guvernamentală a fost cauzată de migrația încurajată de formarea de majorități prezidențiale sau anti-prezidențiale, însă aceasta nu s-a reprodus în activitatea curentă de legiferare.

Un indicator al performanței individuale a parlamentarilor îl reprezintă proporția proiectelor de lege inițiate de aceștia care au fost respinse. Nu mai puțin de 97% din totalul proiectelor respinse în cei 4 ani ai legislativului ales uninominal aparțin parlamentarilor (Alexandru et al. 2012), ceea ce nu este însă surprinzător, pentru că și în alte parlamente propunerile individuale au mai puține șanse să fie dezbătute. Dată fiind nu numai schimbarea de sistem electoral, dar și atenția sporită a think tank-urilor și a mass-media față de activitatea parlamentară, era previzibilă o creștere substanțială a cantității de proiecte legislative depuse.

Într-adevăr, numărul acestora a crescut de la 3.067 între 2004-2008 la 5.472 în legislatura 2008-2012 (Ciochină 2012; Alexandru et al. 2012). Însă calitatea inițiativelor depuse pare să se fi diminuat: doar 23% din totalul proiectelor depuse au devenit legi, față de 53% în Parlamentul anterior (Ciochină 2012; Alexandru et al. 2012). Dublarea unor prevederi normative existente, absența indicării surselor de finanțare, lipsa de fundamentare tehnică și încercarea de a legifera în domenii ce țin strict de competența executivului sunt principalele motive pentru care foarte multe dintre inițiative au primit aviz negativ de la guvern (Alexandru et al. 2012).

Figura 3: Activitatea parlamentară medie a deputaților care au candidat pentru realegere

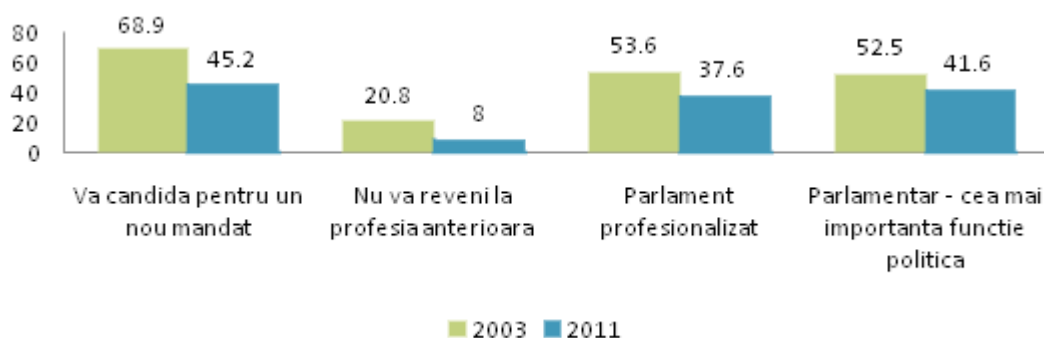


De asemenea, participarea la lucrările comisiilor și la ședințele de plen „nu s-a îmbunătățit substanțial” (Mihai și Alexandru 2009). În schimb, numărul de întrebări parlamentare s-a dublat față de legislatura 2004-2008: peste 11.600. O creștere semnificativ mai redusă s-a înregistrat și în cazul interpelărilor (Alexandru et al. 2012).

Au existat creșteri și în privința altor indicatori de activitate, precum numărul mediu de declarații politice și cel de moțiuni depuse. Figura 3 de mai sus ilustrează aceste evoluții pentru membrii Camerei Deputaților care au candidat pentru realegere în 2008 și 2012.

Două sondaje parlamentare realizate în Parlament în 2003 și 2011 relevă o **deteriorare importantă a atractivității politice a instituției** (Ștefan 2011). Astfel, doar 45,2% dintre respondenții din 2011 erau siguri de o nouă candidatură în 2012, față de 68,9% în 2003. În 2003, mai mult de jumătate dintre deputații din eșantion (53,6%) considerau că Parlamentul a devenit profesionalizat, comparativ cu doar 37,6% șapte ani mai târziu. Deteriorarea este reflectată și de scăderea proporției celor care consideră mandatul parlamentar drept cea mai importantă funcție politică, precum și a celor care sunt decizi să nu mai revină la cariera anterioară, pre-politică.

Figura 4: Percepțiile deputaților față de profesionalizarea Parlamentului

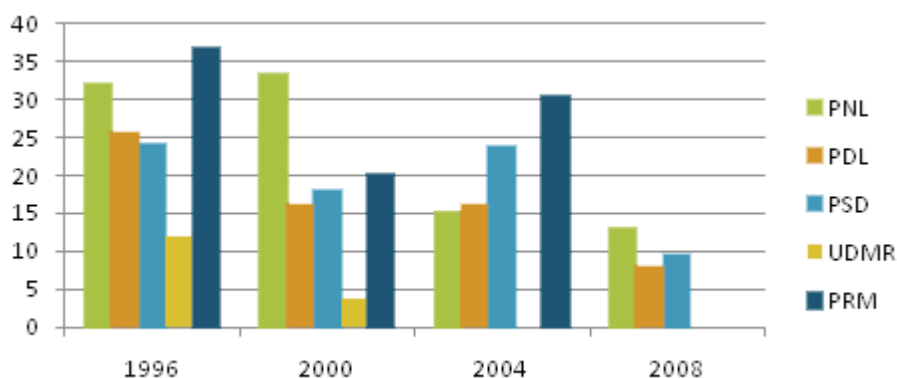


Desigur, principalele cauze ale acestor evoluții trebuie căutate în marginalizarea Parlamentului din ultimii ani – atât la nivel discursiv („cei 322”), cât și la nivel factual, prin abuzul de ordonanțe de urgență și asumări ale răspunderii guvernamentale. Un factor adițional îl reprezintă alegerea în 2008 a unor candidați fără carieră politică, dar care au fost nominalizați pentru că puteau să își finanțeze propriile campanii (Chiru 2010; Coman 2011).

I.2.D. Reprezentarea circumscripției și legătura cu cetățenii

Noul sistem electoral a favorizat selecția candidaților cu profil și notorietate locale (la nivel de carieră de partid și experiență politică), producându-se astfel o diminuare cu peste 50% a numărului parlamentarilor care reprezintă alte județe decât cele de reședință (Chiru 2010).

Figura 5: Parlamentari care reprezintă alte județe decât cele de reședință



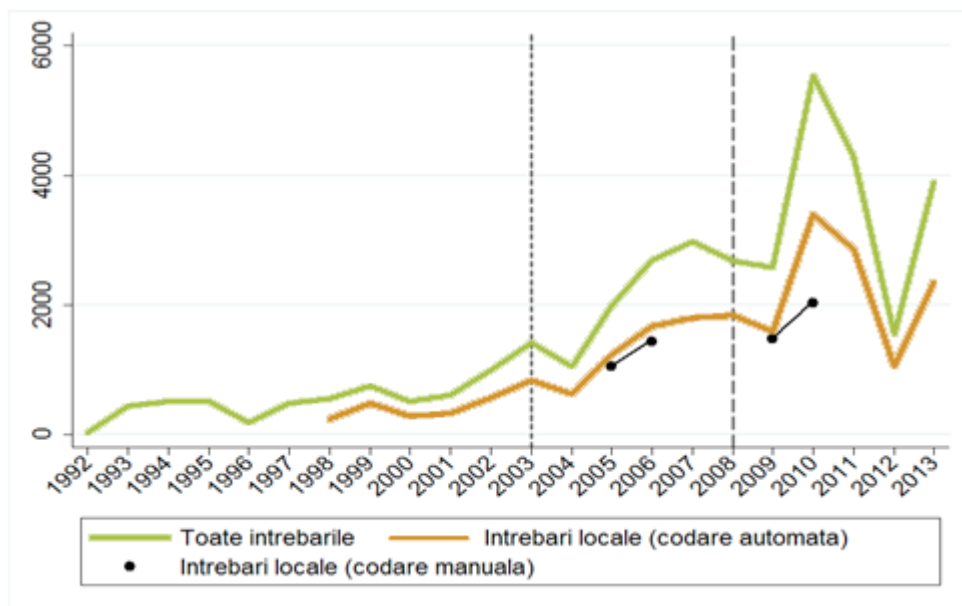
Această selecție, precum și numărul mare de promisiuni electorale cu relevanță locală (chiar dacă aflate în afara competențelor unui parlamentar), au creat premisele stabilirii unei legături mai strânse cu cetățenii din circumscripție.

Proporția parlamentarilor care se consideră înaintea de toate reprezentanți ai alegătorilor și ai circumscripției lor este foarte asemănătoare înainte și după reforma electorală:

56.6% (2003) vs. 54.9% (2011). Parlamentarii aleși uninominal pretind că petrec o parte foarte mare a timpului lor de lucru în colegii: 47.8% în medie (abatere standard de 1.8%) (Ștefan 2011).

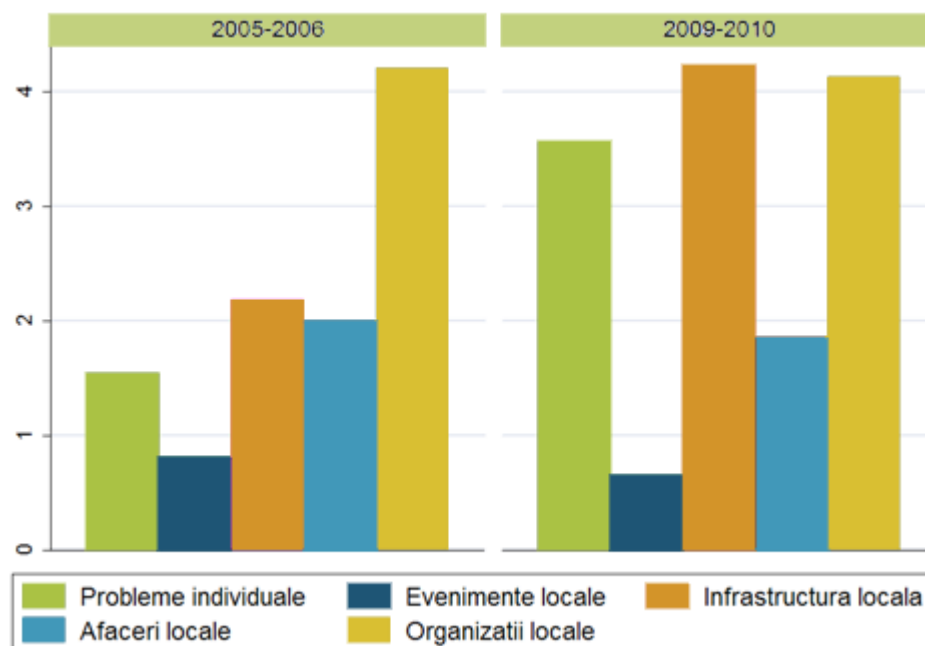
Schimbarea de sistem electoral nu a adus o creștere semnificativă statistic a numărului de întrebări parlamentare pe teme din circumscripția parlamentarului - dat fiind că acestea erau oricum extrem de frecvente - vezi figura 6 de mai jos. Pentru a identifica întrebările locale, pe lângă codarea automată a tuturor întrebărilor deputaților din 1998 până în 2013, echipa MRC a codat manual aproape 12.500 de întrebări și interpelări parlamentare din primii doi ani de mandat ai celor două legislaturi: cea de dinainte de reforma electorală și cea aleasă imediat după. În total, 53,2% din cele 4.644 de întrebări și interpelări ridicate de deputați în intervalul 2005-2006 s-au referit la probleme locale din județul acestora. În 2009-2010, proporția echivalentă de întrebări locale a fost de 44,5%, dar dintr-un total de 7.843 întrebări și interpelări.

Figura 6: Evoluția întrebărilor și interpelărilor parlamentare pe teme locale



În schimb, a crescut semnificativ numărul întrebărilor și interpelărilor parlamentare despre probleme de infrastructură din județul parlamentarului, respectiv despre probleme individuale ale cetățenilor pe care acesta îi reprezintă. Aceste rezultate, prezentate descriptiv în figura 7 de mai jos, sunt confirmate de analize statistice multivariate care folosesc algoritmi de matching a parlamentarilor aleși înainte și după schimbarea sistemului electoral.

Figura 7: Numărul mediu de întrebări locale pe cinci teme majore



Legătura cu circumscripția poate fi evaluată și comparând procentul celor care schimbă în timp locul unde candidează. În total, la alegerile din 2012, 49 de parlamentari și-au schimbat colegiul, 20 dintre aceștia schimbând și județul¹³. Astfel de schimbări micșorează posibilitatea cetățeanului de a-și evalua reprezentantul, unul dintre argumentele principale ale campaniei pentru „uninominal”.

¹³ <http://filme-cu-prosti.blogspot.ro/2012/11/transhumanta-politica.html>

II. DOMENII DE REFORMĂ ELECTORALĂ: SCOPURI, ALTERNATIVE & EVALUAREA OPȚIUNILOR

II.1. SISTEMUL ELECTORAL PROPRIU-ZIS

În recomandările sale pentru comisia de reformă electorală a Parlamentului canadian, Andre Blais¹⁴ notează că există o serie de criterii la nivel de principii/scopuri pentru evaluarea sistemelor electorale și a legislației electorale în general. Acestea sunt: capacitatea de a trage la răspundere aleșii, reprezentativitatea, echitatea, egalitatea, eficacitatea, coeziunea partidelor, libertatea reprezentanților, simplitatea și precizia¹⁵.

Ele nu pot fi toate atinse în egală măsură, însă sistemele electorale în accepțiunea largă a termenului urmăresc să le atingă într-o oarecare măsură pe toate și să prioritizeze între ele.

Aceste principii generale sugerează că alegerea sistemului electoral nu este doar o decizie tehnică, ci una care urmărește niște valori și principii, în funcție de care sunt selectate alternativele tehnice (Renwick 2010). Ele trebuie să fie separate pe de o parte în criterii mai concrete pentru a vedea care sunt scopurile specifice, atât pentru sistemul electoral propriu-zis (transformarea voturilor în locuri în parlament), cât și pentru restul procedurilor electorale și pentru a permite evaluarea alternativelor tehnice.

Legislația electorală include prevederi care nu pot fi privite în mod izolat și care la rândul lor pornesc de la o serie de scopuri normative și practice de care depinde coerența și funcționalitatea structurilor instituționale. De aceea, luând în considerare seria de probleme legate de alegeri, structurăm în continuare discuția urmărind sistematic scopuri, alternative tehnice și evaluarea opțiunilor pe domeniile esențiale în care am notat probleme în prima parte.

- Din punctul de vedere al sistemului electoral propriu zis (II.1), acest studiu sugerează următoarele 5 obiective drept cele mai relevante. Ele sunt enumerate în ordinea sugerată de analiza problemelor actualului sistem:
 1. Claritatea opțiunilor și finalităților pentru cetățean / votant.
 2. Egalitatea votului (ceea ce se consideră a însemna că un vot are șanse egale să fie exprimat și să conteze, că popularitatea influențează numărul de mandate

¹⁴ Profesor la Universite de Montreal, Chair în studii electorale și o somitate în materie de sisteme electorale.

¹⁵ „accountability, representativeness, fairness, equality, effectiveness, accommodation, party cohesion, freedom for representatives, simplicity and precision” - vezi http://www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=113&lang=e&frmPageSize=

obținute și participarea la guvernare). De multe ori, ea este echivalată cu o proporționalitate largă între voturi și mandatele alocate, dar e legată și de mărimea și delimitarea circumscripțiilor electorale.

3. Guvern stabil și eficient (limitarea fragmentării, existența unor majorități stabile)
4. Posibilitățile de contribuție (input) și alegere (choice) pentru votant (existența unor variante multiple de exprimare a preferințelor).
5. Responsabilizarea individuală a parlamentarilor (legătura parlamentarilor cu circumscripția și calitatea performanței în parlament, inclusiv migrația parlamentară).

Această listă nu pretinde a fi nici exhaustivă, nici cea mai concisă posibil. Nu e o listă a tuturor obiectivelor posibile și nici un meniu din care se poate alege, ci mai degrabă un set de obiective. Din acest motiv, se folosește un ton general și moderat, dar mai specific decât criteriile normative de echitate, reprezentativitate, responsabilitate, egalitate etc. din care provin, deoarece acestea sunt modelate ca un set menit să fie aplicat pe cazul empiric specific al României. De aceea apare ca prim criteriu claritatea, tocmai pentru că sistemul electoral actual nemulțumește pe toată lumea tocmai pentru că este greu de înțeles și, în consecință, perceput ca imprevizibil și chiar ilegal.

- În legătură cu restul procedurilor electorale (II.2), scopul fundamental este de a asigura acces echitabil tuturor – cetățeni, competitori electorali – ceea ce include transparența și integritatea procedurilor.

II.1.A. Cele 3 dimensiuni principale ale sistemelor electorale și alternativele

Nicio schimbare

Prima opțiune este de regulă „nicio schimbare” (menținerea status quo) și, cu siguranță, menținerea sistemului electoral actual în ceea ce privește formula electorală, structura circumscripțiilor și a opțiunilor oferite votantului este o posibilitate, cu anumite avantaje și dezavantaje.

Acest lucru ar însemna:

Formatul votului¹⁶: 1 candidat de la fiecare partid, nu există posibilitatea de a alege între candidații aceluiși partid.

Structura circumscriptiilor: colegii uninominale incluse în circumscripții, fiecare județ este o circumscripție.

Formula electorală: rezultatul final proporțional la nivel național, în colegiu o primă etapă majoritară (candidatul care obține peste 50% obține locul indiferent de rezultatele partidului din celelalte colegii); alocare la nivel de colegiu, de circumscripție cu redistribuire a voturilor la nivel național pentru a asigura proporționalitate la nivel național.

Avantaje

- Primul aspect important este ideea că este bine, uneori sau chiar în general, să lăsăm în pace sistemele electorale (Farrell 2001:182). Se consideră că unele din efectele sistemelor electorale nu sunt vizibile decât pe termen lung; astfel, modificările previn adaptarea strategică și psihologică a votanților și partidelor la sistem. Acest lucru este cu atât mai semnificativ atunci când se adoptă modificări radicale, care duc la o realiniere a sistemului politic și a legăturilor între partide și alegători. Schimbările radicale au șanse de succes mai degrabă atunci când sistemul electoral este considerat ca fiind total neadecvat pentru reprezentarea anumitor grupuri - de exemplu atunci când un partid sau un grup este în mod sistematic exclus din Parlament (cum era cazul în Noua Zeelandă) sau când agenții politici eșuează în atingerea unor scopuri fundamentale - precum stabilitatea guvernamentală (cazul Italiei) sau alternarea forțelor politice la guvernare (Japonia). Totuși, chiar și în astfel de situații, este greu de anticipat dacă modificările făcute nu vor duce la alte probleme noi, fără a le rezolva pe cele precedente, cum s-a întâmplat în Italia (Katz 2001; D'Alimonte 2001; Gambetta și Warner 2004). Din cauza dificultății în a anticipa rezultatele unei reforme, mulți dintre experții în domeniul sistemelor electorale consideră că de obicei cea mai bună sau măcar cea mai sigură soluție este să nu se schimbe nimic. Taagepera și Shugart (1989) sunt printre cei care consideră că „[s]ă rămânem la problemele pe care le cunoaștem ar putea fi mai bine decât să ne aruncăm în necunoscut”.
- Al doilea punct legat de avantaje ar fi că legătura parlamentarului cu circumscripția s-a îmbunătățit sub acest sistem electoral, deși nu putem spune cu siguranță că datorită lui (v. secțiunea I.2.D).

¹⁶ Formatul votului, sau „ballot format”, se referă la opțiunile pe care le are alegătorul pus în fața buletinului de vot - de exemplu dacă poate alege dintre mai mulți candidați ai aceluiși partid, dacă are un singur vot sau mai multe, dacă are în față o listă închisă sau dacă poate ordona candidații după placul său, șamd.

Dezavantaje

- Primul dezavantaj se referă tocmai la faptul că nu e un sistem pe care îl cunosc toți cei interesați, dimpotrivă, el nu este înțeles de foarte mulți actori (politicieni, activiști, cetățeni), deci nu beneficiază de argumentele menționate anterior legate de păstrarea sistemului existent.
- Deasemenea, status quo-ul este asociat cu efectele nedorite de creștere a numărului de parlamentari și de a avea mai mult de un reprezentant al unui colegiu uninominal. Chiar dacă un număr fix de parlamentari nu este singura soluție posibilă, există sisteme electorale care nu necesită peste 20% de mandate suplimentare pentru a asigura proporționalitatea, chiar și în cazul în care există un partid dominant la un moment dat.
- Din punctul de vedere al responsabilizării parlamentarilor, acest sistem nu a adus o îmbunătățire, fiind asociat cu menținerea la nivel ridicat a migrației politice, precum și cu o scădere a calității anumitor activități parlamentare.

Întoarcerea la sistemul proporțional cu liste închise (cel pre-2008)

Avantaje

- Sistemul proporțional simplu are avantaje care sunt destul de bine cunoscute de publicul român, printre care faptul că este ușor de înțeles, opțiunile sunt clare și modul de alocare al mandatului relativ ușor de înțeles, și, desigur, sistemul se bucură de un grad ridicat de proporționalitate. Cu alte cuvinte, felul în care voturile se transformă în mandate în Parlament este destul de evident și pare „corect”, ceea ce conferă o anumită legitimitate sistemului în fața publicului.
- Din punct de vedere al egalității voturilor acest sistem poate fi considerat mai bun decât cel actual.

Dezavantaje

- Readoptarea acestui sistem ar însemna întoarcerea la o formulă care a fost aspru criticată și delegitimată în cursul campaniei pentru reforma din 2008. Acest lucru este posibil cu condiția ca publicul să înțeleagă de ce alegerile pe listă închisă sunt totuși bune, deși nu erau considerate ca atare și erau demonizate acum câțiva ani.
- În ceea ce privește opțiunile votantului, ar însemna întoarcerea la un buletin de vot unde se alege între o listă (închisă) a unui partid sau alta.
- S-ar renunța la posibilele câștiguri în relația mai strânsă dintre alegătorii din circumscripție și reprezentanți post-2008.

Reforme radicale: sisteme majoritare

Sistemele electorale care se bazează pe obținerea unei majorități sau pluralități a voturilor - care sunt frecvent numite „sisteme majoritare” pentru tendința lor de a crea o majoritate parlamentară pentru partidul câștigător¹⁷ - nu sunt doar cele mai vechi, dar și cele mai răspândite din lume.

Sistemele incluse în această categorie sunt:

- a) „FirstPastthePost” (FPTP) sau „câștigătorul ia totul” (cum sunt alegerile pentru Parlamentul Regatului Unit)
- b) Sistemul majoritar în două tururi (practicat în Franța)
- c) Votul Alternativ (VA) Australian

Aceste sisteme au unele caracteristici de bază în comun: au circumscripții cu un singur reprezentant („uninominal”, dacă vreți) și o pluralitate sau o majoritate a voturilor este singurul criteriu pentru alocarea unui mandat. În consecință, ele prezintă și anumite avantaje și dezavantaje comune.

Avantaje

- Cel mai des menționate avantaje sunt: majorități legislative clare, care facilitează guvernarea de către un singur partid, și legături strânse între reprezentanții individuali și un grup definit geografic de cetățeni. În ce măsură se văd aceste efecte depinde de tipul de sistem majoritar și cum interacționează acesta cu clivajele existente în societate și cu partidele politice, în funcție de contextul local.

Dezavantaje

- Sistemul nu este foarte „reprezentativ” din punct de vedere al cum se reflectă voturile în mandate, și poate conduce la inegalități între votanți, pentru că anumite secțiuni ale electoratului pot fi excluse de la reprezentarea în parlament. Partidele mici și medii care nu sunt „compacte” din punct de vedere geografic, adică nu domină o anumită zonă geografică, sunt deosebit de dezavantajate, pentru că pot fi excluse chiar și atunci când obțin multe voturi la nivel național, dacă nu câștigă suficiente circumscripții. În funcție de unde locuiește un cetățean, șansele ca votul acestuia să aibă un impact semnificativ variază destul de mult, acest lucru depinzând de cum se trasează limitele geografice ale circumscripțiilor.

¹⁷ Partidul câștigător este partidul cu cel mai mare număr de locuri obținute, nu neapărat cel mai mare număr de voturi, din moment ce se poate întâmpla ca partidul cu cele mai multe voturi să nu obțină cele mai multe mandate.

Există diferențe semnificative între diferitele sisteme majoritare din punctul de vedere al formatului votului (ce opțiuni are în față alegătorul) și cum sunt agregate preferințele electoratului:

- First past the post (FPTP) este un sistem în care fiecare circumscripție are un singur mandat, iar candidatul care are mai multe voturi decât oricare altul câștigă. Se folosește în Statele Unite și în Regatul Unit.
- Sistemul majoritar în două tururi implică organizarea unui al doilea tur de scrutin dacă niciun candidat nu câștigă mai mult de o majoritate absolută în turul întâi. Sistemele în două tururi variază în funcție de câți candidați pot ajunge în turul al doilea sau dacă pentru a câștiga în turul doi trebuie obținută o majoritate absolută sau doar o pluralitate a voturilor.
- Votul Alternativ (VA) lasă sau chiar obligă votanții, precum în Australia, să exprime mai mult de o opțiune, iar aceștia trebuie să plaseze candidații într-un clasament în funcție de preferință. Teoretic, un partid ar putea nominaliza doi candidați, dar în practică acest lucru nu se întâmplă pentru că ar diviza electoratul și i-ar putea permite unui alt candidat de la un partid competitor să ia mai multe voturi. Candidatul care a fost pus pe locul întâi de mai mult de 50% dintre votanți câștigă. Dacă niciunul nu a obținut o majoritate, voturile sunt realocate până când un candidat ia o majoritate absolută a voturilor exprimate.

În ceea ce privește simplitatea/claritatea, s-ar putea spune că FPTP depășește sistemul în două tururi sau Votul Alternativ.

La nivel de stabilitate guvernamentală, FPTP este considerat mai bun decât sistemul majoritar în două tururi, care poate duce la fragmentare.

Cât despre șansele ca un candidat să reprezinte o reală majoritate din circumscripție, votul în două tururi și Votul Alternativ sunt superioare FPTP.

În același timp, dacă moderația și formarea de coaliții sunt considerate pozitive, atunci Votul Alternativ ar fi preferabil sistemului majoritar în două tururi, care ar fi mai bun, totuși, decât FPTP, pentru că partidele vor fi încurajate să construiască alianțe (ex.: susținând în turul al doilea candidatul alianței cel mai bine plasat).

În final, Votul Alternativ poate fi considerat preferabil sistemului majoritar în două tururi din punct de vedere al controlului exercitat de votant și pentru că alegătorii sunt cei care decid care este candidatul cu susținerea cea mai largă, în loc ca partidele să hotărască pe cine să promoveze în turul doi.

Reforme incrementale

Reformele incrementale sau la scală medie sunt considerate cele mai eficiente de o mare parte a specialiștilor în domeniu. Taagepera, Shugart și Lijphart sugerează că îmbunătățirile incrementale, nu schimbările revoluționare¹⁸ sunt de preferat pentru că efectele sistemelor electorale se manifestă pe termen

lung și schimbările nu ar trebui să meargă împotriva acestor efecte ci doar să se ocupe de probleme specifice și delimitate. Genul acesta de reforme este reprezentat de introducerea unor sisteme mixte sau a votului preferențial pe listă.

Deși experiența cu sistemul electoral actual este negativă, este necesar să luăm în considerare alte sisteme electorale mixte, mai bine gândite și mai puțin încropite pe colțul mesei în ultima clipă.

Sisteme electorale mixte

Sistemele electorale mixte au fost populare în ultimele decenii pentru că acestea tind să permită atingerea unui set de obiective multiple. Ca și majoritatea literaturii de specialitate, considerăm un sistem mixt acela care combină o componentă nominală cu una pe liste (Shugart și Wattenberg 2001: 9).

Sistemele mixte sunt categorizate de regulă după tipul de relație între cele două componente, ca fiind fie paralele, fie compensatorii.

1. Sistemele mixte paralele sau majoritare (Mixed-member majoritarian - MMM) - cum este cel din Lituania, folosesc două voturi, unul pentru fiecare componentă, cele două nefiind legate între ele și determinând separat alocarea mandatelor.
2. Sistemele mixte proporționale (Mixed Member Proportional - MMP) sau cu „compensare”, pot fi împărțite în funcție de numărul de voturi la dispoziția cetățeanului:
 - a) Sisteme cu două voturi, precum cel german sau cel din Noua Zeelandă.
 - b) Sisteme cu un singur vot, o inovație mai recentă, utilizate pentru Senatul italian pînă în 2005 (sau în România la ora actuală).

Avantaje

- Cel mai citat avantaj al acestui sistem este că ar permite pe de o parte responsabilizarea aleșilor și legăturile mai strânse cu alegătorii, odată cu o mai mare stabilitate (avantaje ale sistemelor majoritare) și, pe de altă parte, un grad ridicat de reprezentativitate (precum în sistemul proporțional).

¹⁸ În engleză, „incremental improvements, not revolutionary upheaval”.

Dezavantaje

- Se consideră că cel mai mare dezavantaj al sistemelor mixte este complexitatea lor.
- Alt dezavantaj este că ar crea două tipuri de parlamentari, cu interese, obiective și niveluri de legitimitate și responsabilitate diferite.

Sistemul mixt majoritar (MMM)

Avantaje

- Este mai ușor de înțeles decât sistemul mixt proporțional.
- Procedurile de alocare a mandatelor sunt mai simple de administrat decât cele în sistemul mixt proporțional.
- Mai puține elemente trebuie negociate și agreate între actorii politici, pentru că sistemul este mai simplu.
- Existența a două voturi permite evaluarea candidaților separat de evaluarea partidelor, dând mai multă putere alegătorilor.

Dezavantaje

- La fel ca în sistemul majoritar, felul în care sunt trasate colegiile și dimensiunea acestora are un impact foarte mare asupra rezultatelor și poate fi o sursă de probleme.
- La nivelul de vot nominal, se poate produce o tendință de fragmentare în câmpul politic.

Sistemul mixt proporțional (MMP)

Avantaje

- Se menține principiul reprezentării proporționale (susținut în România și de public și considerat ca fiind potrivit pentru o societate multi-etnică și diversă precum a noastră), introducând totodată votul în circumscripții cu un candidat unic („ uninominale”).
- Atunci când include două voturi, permite evaluarea candidaților separat de cea a partidelor, dând mai mult spațiu de manevră alegătorilor.
- În funcție de opțiunile tehnice, se poate obține un grad mai ridicat sau mai scăzut de proporționalitate.
- Problemele sistemelor majoritare cu trasarea circumscripțiilor sunt minimizeazăte, mai ales când sistemul este stabilit cu principiul proporționalității ca prioritate.

Dezavantaje:

- Complexitatea. Așa cum s-a văzut și în România, chiar și într-un sistem cu un singur vot, felul în care se alocă mandatele și se transformă voturile în locuri în Parlament nu este foarte clar pentru votant (deși nu e imposibil de explicat dacă se fac eforturile necesare).
- Modificarea oricărui element tehnic va avea un impact asupra proporționalității rezultatului final, deci e mai dificil de negociat combinația corectă de opțiuni tehnice.
- Atunci când nu există decât un singur vot, există posibilitatea unei fragmentări, pentru că teoretic, toate partidele vor vrea să-și mențină individualitatea dar și să obțină cel puțin un loc în circumscripțiile uninominale. S-ar putea produce și un efect de fragmentare în lanț când procesul de alocare a locurilor prin „compensare” este bazat pe votul în circumscripțiile uninominale iar un partid mic care câștigă o circumscripție devine eligibil să participe în procesul de compensare.

Vot preferențial pe listă

Alternativele disponibile în gama votului preferențial sunt următoarele:

1. **Vot unic transferabil (VUT)** - folosit în Irlanda și Malta, propus în 2005 de PNL ca alternativă pentru Camera Deputaților.
2. **Vot unic non-transferabil (VUNT)** - folosit în Japonia până la reforma anilor '90.
3. **Sisteme preferențiale cu liste deschise** - folosite în majoritatea sistemelor proporționale europene. Există mai multe tipuri de astfel de sisteme. Printre cele mai concentrate pe candidați se numără cel din Finlanda, unde nu există o ordine predefinită a candidaților pe listă, alegătorul optează pentru un candidat și numărul de voturi obținute determină cine este ales. Cele mai multe opțiuni pentru alegător le vedem în țări precum Elveția și Luxemburg, unde se pot exercita mai multe voturi pentru mai multe partide. În Slovenia circumscripțiile sunt uninominale, în timp ce în Grecia, Polonia sau Letonia există o listă cu o ordine pre-determinată de către partid dar numărul de voturi obținut de fiecare candidat stabilește clasamentul final. Belgia, Olanda sau Republica Cehă au sisteme preferențiale, în care însă trebuie îndeplinite anumite condiții pentru a se schimba ordinea candidaților, ceea ce le face mai puțin eficace din punct de vedere al reflectării preferințelor individuale.

Avantaje

- În mod similar cu sistemele mixte, sistemele preferențiale prezintă avantajul de a combina principiile reprezentării proporționale cu un element de vot „nominal”, pentru un candidat anume.
- Față de toate celelalte sisteme, cele preferențiale oferă cele mai multe opțiuni pentru votant.

- Responsabilizarea este facilitată de posibilitatea de a sancționa anumiți candidați fără a renunța la susținerea pentru un anumit partid. În timp, responsabilizarea se produce nu doar direct (când un candidat poate fi promovat de alegători deși inițial figura mai jos pe listă), ci și indirect (când partidele încep să țină cont de rezultatele alegerilor când stabilesc componența listelor).

Dezavantaje

- Comparat cu sistemele bazate pe circumscripții nominale, sistemele preferențiale implică de obicei faptul că un ales reprezintă o zonă geografică destul de mare, și nu este unicul reprezentant al acelei zone. Deși responsabilizarea se poate produce (direct sau indirect) datorită votului preferențial, aleșii sunt ceva mai greu de monitorizat. În mod evident, această problemă este mult diminuată în sistemele preferențiale care includ circumscripții nominale, cum este cazul Sloveniei.
- Alte dezavantaje citate frecvent dar care nu sunt neapărat susținute empiric:
 - o coeziune mai scăzută la nivelul partidelor (disciplina la vot are de suferit);
 - o fragmentare.

II.1.B. Evaluarea alternativelor

Urmând obiectivele stabilite anterior și ținând cont că alternativele la sistemul electoral nu pot rezolva întreaga problemă, această parte se va concentra pe inventarierea acestor alternative și pe evaluarea modului în care contribuie la atingerea obiectivelor stabilite.

Analiza efectelor sistemului electoral actual și a problemelor reliefate sugerează că este necesar să ne concentrăm pe elementele de care depind creșterea clarității și simplității sistemului, a puterii și a opțiunilor pentru votanți și, posibil, a responsabilizării parlamentarilor (v. secțiunea I.2). De asemenea, considerăm că este util să se încerce menținerea unor evoluții pozitive post 2008 (ex. legături mai strânse între membrii parlamentului și electorat, așa cum se vede din activitatea din circumscripție I.2.D) și să se evite adâncirea conflictului politic dat de tendințele majoritariste.

Cele mai multe dintre alternativele discutate în această secțiune au fost propuse, susținute sau menționate de diferiți actori de pe scena publică românească (partide sau organizații civice), dar sunt incluse de asemenea și unele alternative noi, care nu pot lipsi din meniul unei alegeri informate. Această secțiune aduce două aspecte importante, neglijate de dezbateră curentă din România:

- a. Includerea tuturor sistemelor electorale pe care literatura de specialitate le consideră capabile să întărească legătura dintre parlamentari și alegătorii lor, precum și rolul și capacitatea cetățenilor de a-i trage la răspundere pe aleșii lor.
- b. O evaluare sistematică a propunerilor bazată pe expertiza politologică recentă și pe luarea în considerare a unor exemple comparative relevante.

După cum era de așteptat, nu există un sistem care să funcționeze cel mai bine pe toate criteriile. Dat fiind faptul că noi considerăm criteriile de mai jos importante ca set, prima opțiune a fost aceea de a exclude soluțiile radicale care au un scor ridicat pe un anumit obiectiv dar un scor foarte mic pe alte obiective. În al doilea rând, este necesar să evaluăm cum pot fi combinate diversele aspecte tehnice pentru a obține un scor total cât mai bun. În al treilea rând, deși nici un criteriu nu este intrinsec mai important decât altul, trebuie spus că primele două criterii sunt cele care au lipsit din sistemul de reprezentare pe liste închise și au motivat cererile de reformă.

Tabelul de mai jos prezintă scorurile obținute în urma aplicării acestei grile de evaluare:

- Un scor de „1” este acordat când sistemul poate influența în sens pozitiv atingerea unui scop.
- „0” este acordat când impactul unui sistem este neclar, evaluările fiind diferite, ori când impactul acestuia depinde de o multitudine de alte aspecte.
- Un scor de „-1” este acordat atunci când este probabil ca sistemul să aibă un impact negativ asupra șanselor de a atinge un anumit obiectiv.
- O steluță („*”) se adaugă pentru a sublinia probabilitatea crescută ca un anumit tip de sistem să contribuie la atingerea unui obiectiv anume.

De exemplu, un sistem MMP (mixt proporțional) cu două voturi este superior unui sistem MMP cu un singur vot, sau unui sistem MMM (mixt majoritar) din punct de vedere al răspunderii individuale a parlamentarilor, pentru că, având două voturi la dispoziție, alegătorul poate să îl tragă la răspundere pe un politician care candidează într-o circumscripție uninominală fără să fie obligat să renunțe la votul pentru partidul preferat. Sistemul de vot pe liste deschise în care fiecare reprezentant candidează într-un district anume e mai bun decât sistemul pe liste deschise fără districte, pentru că într-un sistem în care o zonă geografică are un singur reprezentant e plauzibil că va fi mai ușor de menținut o legătură între reprezentanți și reprezentați.

Tabelul 2. Evaluarea alternativelor

Obiectiv/Criteriu	Sistemul actual	RP	FPTP	TRM	VA	MMP 1 vot, listă națională	MMP cu 2 voturi	MMM	VUT	Liste deschise	Liste deschise cu circumscripții nominale
1 Claritatea opțiunilor și a finalităților pentru votant	-1	1	0	1	0	1	0	0	-1	0	0
2 Egalitatea votului	-1	1	-1*	-1	-1*	0	0	-1	1	1	1
3 Stabilitatea guvernului	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1
4 Puterea (opțiunile) alegătorului	-1	-1	-1	-1	0	0	1	0	1	1	1
5 Responsabilizarea individuală a parlamentarilor	0	0	-1	-1	1	0	1	0	1	1	1*
TOTAL	-2	1	-3	-2	1	1	3	-1	2	4	4

RP - Reprezentare Proporțională (liste închise)

FPTP - First Past the Post („câștigătorul ia totul”)

VA - vot Alternativ

TRM - Sistem majoritar în două tururi

MMP - Mixed Member Proportional (sistem mixt proporțional)

MMM - Mixed Member Majoritarian (sistem mixt majoritar)

VUT - vot Unic Transferabil (Single Transferable Vote - STV)

Claritatea opțiunilor și finalităților pentru cetățean/votant

Din punct de vedere al exprimării votului, sistemul actual, ca orice sistem care nu dă mai multe opțiuni (două sau mai multe voturi sau opțiunea de a alege între mai mulți candidați ai aceluiași partid), este aparent simplu.

În analiza noastră primul element care contează și care este pus în balanță vis-à-vis de claritatea opțiunilor este existența/numărul opțiunilor pe care le are de exprimat votantul. De aceea sistemele care dau mai multe opțiuni de vot nu obțin niciodată 1.

Dificultatea votului în cazul sistemelor cu formule preferențiale depinde de detaliile

acestora legat de cum se exercită opțiunea și de mărimea circumscripției (lungimea listei de pe care ai de ales). De aceea au fost cotate că nu influențează automat simplitatea și claritatea sistemului pentru cetățean.

Însă claritatea nu se referă doar la exprimarea votului, ci și la alocarea mandatelor și la rezultatul alegerilor (în circumscripția respectivă sau la nivel național).

De exemplu, în sistemele uninominale majoritare în circumscripție este destul de simplu să înțelegi cine câștigă (chiar dacă nu și să estimezi cine are șanse să câștige având în vedere că sondajele de opinie sunt în general la nivel național). Însă nu este la fel de simplu să înțelegi cine câștigă la nivel național pentru că estimarea în procente de voturi nu este direct corelată cu procentul de mandate obținute. Pentru că depinde de competiția politică, de sistemul de partide și de natura informației existente legate de șansele unui candidat/partid, aceste opțiuni cu componentă majoritară au fost marcate cu 0.

În concordanță cu literatura de specialitate am considerat ca dificil (-1) votul unic transferabil pentru lipsa de transparență pentru un votant obișnuit a procedurilor de alocare ai mandatelor în funcție de voturile obținute. Acest aspect rămâne semnificativ chiar dacă ar putea fi depășită bariera de dificultate legată de exprimarea votului, în sine o problemă în funcție de nivelul de educație al unei societăți și de dimensiunea circumscripțiilor (cu cât este mai mare circumscripția cu atât mai multe persoane sunt de pus în ordinea preferințelor și deci cu atât mai solicitant pentru alegător).

De asemenea un sistem preferențial de listă care dă posibilitatea de panachage (constituirea de către votant a unei liste proprii, combinând candidații mai multor partide), ar fi considerat dificil. Această variantă nu a fost luat în calcul ca alternativă pentru că accentul pe indivizi împiedică formarea și exprimarea unor preferințe legate de partidele politice în contextul unei competiții politice și așa foarte puțin concentrate pe programe de politici publice.

Sistemele electorale cu formule de alocare a mandatelor multiple și complexe (precum sistemul actual din România) fac dificilă înțelegerea a cine exact va fi ales, deși este intuitiv câte mandate per total/pe țară obține partidul, având în vedere că obține aproximativ aceleași procente din punct de vedere al voturilor și mandatelor. Sistemul actual ridică multe probleme de înțelegere pentru mulți actori implicați din cauza existenței unor multiple etape de alocare a mandatelor (colegiu, circumscripție, național) și a formulilor folosite. Am reliefat anterior neînțelegerea câștigării de pe locul 2, 3 sau 4 a realocării în general și a numărului suplimentar de mandate (v. secțiunea 1.1.). De aceea sistemul actual a fost considerat ca fiind opusul clarității și simplității.

Egalitatea votului

Acest principiu fundamental al democrației reprezentative se consideră a însemna că un vot are șanse egale să fie exprimat și să conteze, că popularitatea influențează numărul de mandate obținute și participarea la guvernare. De multe ori, egalitatea votului este echivalată cu o proporționalitate largă între voturi și mandate. Aceasta depinde deopotrivă de formula electorală (de alocare a mandatelor) și de mărimea și delimitarea circumscripțiilor electorale.

Sistemul electoral actual, deși proportional, nu respectă în totalitate egalitatea votului datorită modului de desenare a circumscripțiilor (v. I.1) și a modului de alocare a mandatelor redistribuite pentru un partid la nivel de circumscripție. De aceea, este evaluat ca inferior din acest punct de vedere sistemul de listă închisă. În general, nevoia de a delimita circumscripții uninominale conduce la probleme legate de șansele de a avea egalitate a votului. De aceea, nici un sistem cu circumscripții uninominale nu poate obține punctajul maxim.

De asemenea, egalitatea votului presupune și un număr cât mai mic de voturi irosite - voturi care nu conduc la alegerea nimănui (wasted votes). Acestea ating cote foarte mari în sistemele majoritare, mai ales dacă partidele care ies pe locul doi, trei, etc. sunt aceleași în întreaga țară. Astfel, niciun sistem majoritar/neproportional nu poate obține maximum de puncte legat de egalitatea votului, chiar dacă gradul de inegalitate depinde de sistemul de partide și de procedurile de delimitare a granițelor colegiilor.

Într-un sistem cu două tururi doar o minoritate dintre voturi (mai puțin de 50%) nu conduce la alegerea unui parlamentar, pe când într-un sistem pluralitar o minoritate poate alege un deputat; în ambele sisteme un procent mare de cetățeni care și-au exprimat votul pot să rămână nereprezentați.

De notat că sistemele proporționale nu sunt imune la această problemă. Pragul electoral mare poate avea un efect semnificativ asupra numărului de voturi irosite.

În sisteme mixte proporționale, un număr fix de mandate în parlament poate conduce de asemenea la același efect. În ambele situații structura sistemului de partide și a preferințelor cetățenilor la nivel territorial contează foarte mult, ambele aspecte necontrolabile prin reforme instituționale.

Dificultatea de a exprima votul în cazul unor sisteme foarte complexe poate duce la inegalități, însă ele sunt greu cuantificabile și nu depășesc problemele luate în calcul legat de claritate și simplitate. De analizat sunt însă potențialele inegalități derivate din restul legislației electorale, prevederi privind votul în afara domiciliului și listele electorale (v. II.2.2).

Guvern stabil

Pentru că sistemul electoral nu este nici singurul și nici cel mai important determinant al stabilității guvernamentale (mai ales într-un sistem semi-prezidențial precum cel din România), vom lua în calcul opțiunile tehnice care sunt legate de limitarea fragmentării și de existența unor majorități rezultate din alegeri.

- Sistemul majoritar într-un singur tur: generează majorități artificiale pentru cel mai mare partid, însă fragmentarea este posibilă dacă există mulți candidați independenți sau multe partide mici
- Sistemul majoritarmixt: componenta majoritară scade proporționalitatea și crește probabilitatea unei majorități pentru un singur partid
- Sistemele proporționale: fie pe liste închise, fie mixte, pot mări fragmentarea

Sistemele majoritare oferă majorități parlamentare stabile dar acestea apar foarte rar ca urmare a obținerii unor majorități de voturi. Totodată există rezultate empirice foarte clare ce arată că guvernele de coaliție ce se bazează pe o majoritate parlamentară constituită în urma câștigării majorității voturilor nu sunt deloc mai puțin stabile decât guvernele formate de un singur partid care a obținut majoritatea mandatelor (Katz 1997: 164). În secțiunea de recomandări vom reveni asupra acestui punct, pentru a sugera că obținerea unei majorități de voturi ar trebui să fie mult mai importantă decât crearea artificială a unei majorități de mandate, în special într-o societate diversă ca România.

Câteva precizări sunt necesare:

(a) Premisa din spatele ierarhiei de mai sus este că partidele sunt actori unitari coerenți și că mărimea majorității parlamentare a unui partid este direct proporțională cu stabilitatea cabinetului format de acel partid.

(b) Este dificil de prezis modul în care sisteme majoritare ar funcționa în România, dat fiind contextul politic și social. Este crucial să înțelegem că, spre deosebire de efectele mecanice ale unui sistem electoral, care sunt relativ ușor de prezis, efectele strategice și psihologice sunt mult mai imprevizibile; nu putem presupune că în cazul unei schimbări, comportamentul alegătorilor, partidelor și candidaților individuali va rămâne același ca în cazul actualului sistem. Nu în ultimul rând, trebuie subliniat că efectele unui sistem electoral se nasc din interacțiunea consecințelor sale mecanice și psihologice.

Două particularități ale cazului românesc complică vădit discuția despre efectele sistemului electoral asupra stabilității guvernamentale. În primul rând, posibilitatea de a face majorități prezidențiale este problema cea mai mare. Amploarea fenomenului de migrație și instabilitatea guvernamentală provin din faptul că parlamentarii nu consideră că a schimba partidul pentru a deveni parte din majoritatea guvernamentală/ prezidențială

poate avea repercusiuni asupra șanselor de realegere. De aceea formula electorală nu este singura care poate asigura o majoritate stabilă, ci mai degrabă mijloace externe sistemului electoral. Legislația electorală poate oferi doar posibilitatea de evaluare individuală a fiecărui parlamentar și a deciziei sale de a schimba partidul (fie ea pentru a rămâne fidel electoratului și ideilor pentru care a fost ales, fie dimpotrivă).

În al doilea rând, pragul electoral nu este suficient pentru limitarea fragmentării, atâta vreme cât, prin intermediul alianțelor electorale, partidele majore sunt dispuse să introducă în Parlament partide fără nici un sprijin electoral. Acestea din urmă se dovedesc ulterior pivotale în constituirea sau răsturnarea unor majorități parlamentare. Un efect negativ suplimentar se datorează fragmentării post-electorale, consacrată constituțional de câțiva ani prin acceptarea funcționării „independenților” ca grup parlamentar.

Posibilitățile de contribuție (input) și alegere (choice) pentru votant

Sistemele care dau alegătorului mai multe voturi sunt cele considerate că dau mai multă putere cetățeanului. Așadar sistemele pot fi puse în ordine în funcție de „voter choice” -- câte opțiuni au alegătorii (v. de asemenea Farrell 2001:170):

- **Vot unic transferabil.** Deși fiecare are un singur vot, există mai multe șanse ca el să fie folosit, adică să îl transforme pe un candidat într-un câștigător, având în vedere că și faptul de a fi ales ca preferința a doua sau a treia contează la numărarea voturilor și la alocarea mandatelor.
- **Liste deschise.** În sistemele în care este posibil panachage, se poate ca un cetățean să exprime voturi pentru mai mult de un partid, el putând deci să traverseze liniile de partid și să susțină candidații buni fără a-și părăsi total partidul preferat. În sistemele în care numărul de voturi determină ordinea finală a candidaților, alegătorul votează nu doar pentru partid, ci și pentru o persoană. În funcție de detaliile tehnice, votantul are mai multă sau mai puțină putere.
- **Votul Alternativ.** Dă posibilitatea de a exprima preferința pentru un al doilea/al treilea candidat șamd.
- **Votul majoritar în două tururi (TRM).** Dă posibilitatea de a alege în turul al doilea pe candidatul pe care îl displace cel mai puțin, atunci când candidatul preferat a fost eliminat în turul întâi.
- La extrema cealaltă sunt sistemele fără nicio componentă preferențială, sistemele cu liste închise și sistemele majoritare într-un singur tur (FPTP).

Sistemul românesc actual nu dă posibilitatea de a alege între candidați, deci în acest sens nu schimbă nimic față de sistemul de până în 2008 și este evaluat la -1.

Responsabilizarea individuala a parlamentarilor

Creșterea calității parlamentarilor și în special întărirea legăturii lor cu circumscripția și a responsabilității lor față de electorat au fost motivele reformei electorale din 2008.

Dacă din punct de vedere al muncii de reprezentare a circumscripției („constituency service”) există o îmbunătățire a performanței, același lucru nu se poate spune legat de alte elemente ale performanței parlamentarilor (în special migrația și calitatea procesului legislativ). Acest lucru se datorează faptului că nu există pentru cetățean posibilitatea de a alege între candidații aceluiși partid și a efectelor contradictorii ale diferitelor aspecte ale sistemului electoral în interacțiune cu natura partidelor. De aceea considerăm că sistemul actual nu are un efect direct pozitiv asupra responsabilizării individuale a parlamentarilor. Este necesară evaluarea tuturor dimensiunilor tehnice ale sistemelor electorale și în general ale legislației electorale pentru a putea vedea cum ar putea să fie mărită responsabilizarea, și cum ar putea un parlamentar care nu performează să aibă șanse mai mici de victorie.

Este important ca interesul față de circumscripție să nu fie doar legat de clientelism și patronaj și să se păstreze angajamentul parlamentarilor pentru reprezentarea intereselor și nevoilor locale, ceea ce înseamnă că circumscripțiile foarte mari nu sunt recomandabile.

Nici un sistem electoral nu poate avea o contribuție decisivă la stoparea migrației parlamentare fără voința politică a partidelor¹⁹. Totuși:

- Singura cale prin care un parlamentar renominalizat de partid pe un loc potențial eligibil poate fi eliminat de către electorat este evaluarea individuală a candidaților separat de evaluarea partidului din care provine. Acest lucru este necesar pentru că în contextul polarizării politice din România, dacă apare un candidat pe care electoratul partidului nu îl place, acest lucru conduce la demobilizare și nu la votul pentru un alt candidat (care înseamnă votul pentru alt partid).
- Pentru a permite evaluarea și astfel efectul de selectare la nivel individual, e nevoie de informații și de posibilitatea de a monitoriza performanța parlamentarilor. Aceste lucruri sunt mai ușoare pentru cetățean în circumscripții mici. De aceea efectul asupra responsabilizării depinde și de dimensiunea circumscripției.
- Efectul nu poate fi major dacă un partid are mulți candidați veniți de la alte partide însă poate să fie relevant în competiția între un parlamentar loial partidului și ideilor pentru care a fost ales și unul care a părăsit partidul din motive principiale sau nu, plus că ar putea permite evaluarea performanței parlamentare pe alte dimensiuni (v. I.2.A, I.2.C, I.2.D). Ar putea de asemenea avea un efect asupra politicilor intrapartinice de selectare a candidaților.

¹⁹ Pentru mai multe informații, infografic OpenPolitics: <https://www.youtube.com/watch?v=9mYRAv28F7c>

Concluzii

Per total am considerat ca egale toate criteriile și am creat un index care însumează scorurile. Este însă posibilă, pornind de la informațiile prezentate, și o prioritizare.

Analiza noastră arată următoarele:

- Complexitatea modului de exprimare a votului contează la fel de mult precum complexitatea și transparența formulei de alocare a mandatelor la nivel de circumscripție și la nivel național, pentru a face sistemul inteligibil pentru cetățean și competitorii electorali.
- Formula electorală (i.e. proporționalitatea) este decisivă pentru egalitatea voturilor, însă în interacțiune cu structura circumscripțiilor, chiar și într-un sistem proporțional. Sistemul actual este deficitar în acest sens.
- Modul de exprimare a votului, în special existența posibilității de a exprima preferințe între candidați, contează mai mult decât s-a discutat în România. Ea poate da cetățeanului realmente mai multă putere și mai multe opțiuni, inclusiv în atenuarea problemelor legate de calitatea parlamentarilor și a activității parlamentare. Posibilitatea de a vota pe cineva dintre candidații partidului preferat chiar dacă nu este cel pe care-l recomandă partidul este extrem de importantă, nu doar pentru cetățeni ci și pentru parlamentarii cu o activitate bună, care au nevoie de încurajare și mijloace instituționale de sprijin. Ea a fost folosită foarte mult în țările din Europa post-comunistă în situații de nemulțumire (v. Cehia 2010, Polonia, v. Millard, Popescu și Toka 2013). Dacă se decide deschiderea acestei posibilități este necesar să se analizeze diversele formule de vot preferențial pe listă și alese cele mai eficace.
- Dimensiunea circumscripției contează și pentru posibilitatea de a avea parlamentari preocupați de „constituency service”, și pentru posibilitatea de a monitoriza aleșii. Pe de o parte, circumscripția uninominală ridică mai multe probleme decât rezolvă, având în vedere dificultățile de a asigura egalitatea populației arondate lor și astfel egalitatea puterii unui vot, inclusiv în sistemele cu formulă de alocare proporțională a mandatelor. Pe de altă parte, circumscripțiile cu mai multe mandate fac dificilă monitorizarea candidaților și exprimarea unei preferințe individuale, însă acest lucru depinde de tipul de vot preferențial (în special valabil legat de Votul Unic Transferabil). Proporționalitatea în cazul unor circumscripții mici poate fi mărită prin existența unei redistribuiri la nivel național, cu condiția să fie o metodă transparentă (v. primul punct din această listă).

Evaluarea opțiunilor pentru un nou sistem electoral cu luarea în calcul simultană a acestor aspecte conduce la următoarele concluzii:

- Din punctul de vedere al formulei electorale, ar fi recomandabilă păstrarea proporționalității, însă alocarea mandatelor să se facă mai simplă și mai transparentă.

- În ceea ce privește formatul votului, ar fi bine să se dea posibilitatea de a alege între mai mulți candidați ai aceluiași partid.
- Circumscripțiile ar trebui să fie de dimensiune medie și să nu existe diferențe mari între ele.

Sistemele care îndeplinesc aceste condiții sunt proporționale, fie mixte fie doar cu liste, și necesită posibilitatea de exprimare a preferinței pentru un candidat.

II.2. PROCESUL ELECTORAL

II.2.A. Liberalizarea accesului la politică, nominalizarea candidaților și contexte electorale

Asigurarea unei egalități efective în fața legii și a unor condiții echitabile de participare („level playing field”) pentru toate partidele, formațiunile politice, organizațiile și candidații care concurează în alegeri este un principiu fundamental al democrației. Acest principiu a fost constant restricționat în România, după alegerile inițiale din 1990, în numele nevoii de consolidare a sistemului de partide și de asigurare a stabilității guvernamentale.

Menținerea acestui tip de inegalitate politică nu mai poate fi justificată prin același raționament la mai bine de două decenii de la alegerile fondatoare, după scăderea constantă a numărului de partide și după ce un singur partid nou a câștigat reprezentare parlamentară la toate alegerile dintre 1996 și 2012. Susținem nevoia de a elimina restricțiile de acces în politică prin facilitarea înființării de noi partide, inclusiv partide locale și regionale. În opinia noastră un număr redus de membri fondatori²⁰ care să se angajeze să participe în alegeri la orice nivel nu trebuie dublat de criterii legate de numărul de susținători sau de distribuția geografică a acestora.

Inițiativele de asociere politică de jos în sus (de tipul „grassroots”) sunt benefice pentru sănătatea oricărei democrații și pot facilita atât creșterea interesului pentru politică la nivelul comunității cât și a sentimentului individual că implicarea cetățenilor obișnuiți în politică poate influența substanțial rezultatele jocului politic (ceea ce politologii numesc „political efficacy”).

²⁰ Acesta poate fi de 3, ca în cazul membrilor fondatori ai unei asociații - vezi Ordonanța 26/2000 cu privire la asociații și fundații - sau mai mare, dar nu de ordinul sutelor sau miilor, nivel ce ar împiedica semnificativ capacitatea cetățenilor de asociere politică.

Menținerea monopolului partidelor parlamentare naționale prin mijloace ce țin de legislația partidelor, de cea a finanțării politicii și de legislația electorală le scutește pe acestea din urmă de o competiție autentică ce le-ar putea obliga să se reformeze. Dincolo de problemele de integritate, deschiderea competiției politice poate ajuta partidele românești să își clarifice și consolideze profilurile ideologice, astfel încât acestea să nu mai poată fi abandonate la fiecare nouă rundă de alegeri doar pentru a maximiza câștigurile pe termen scurt, fie că e vorba de voturi sau de beneficiile guvernării.

Frica „nouăzecistă” de fragmentarea spațiului politic și de instabilitate guvernamentală ca o consecință directă a acestei fragmentări ascunde adevăratul motiv al eșuării majorității coalițiilor românești de guvernare. Este vorba despre incapacitatea de a realiza un protocol de guvernare suficient de detaliat, de a crea mecanisme și proceduri instituționale pentru implementarea lui și în definitiv de a-l respecta punând prioritatea implementării unor politici deasupra orgoliilor și neînțelegerilor personale dintre liderii diferitelor partide.

Liberalizarea accesului la politică ar putea produce pe termen lung o soluție la o altă problemă majoră. În ultimii douăzeci de ani am asistat la o scădere continuă a competitivității la nivel local în alegerile parlamentare: în marea majoritate a localităților țării unul dintre cele trei partide majore (PSD, PDL și PNL) tinde să monopolizeze voturile. Astfel, proporția localităților în care partidul clasat pe primul loc a câștigat mai puțin de 40% din voturi s-a prăbușit de la 64,5% în 1996 la 18,5% în 2008 și la 4,2% în 2012 (Ciobanu 2013: 246-247). În acest fel coexistă mai multe sisteme monopartidiste locale. Aspectul negativ din punct de vedere al teoriei normative este faptul că acestea s-au format și se mențin nu prin sprijinul covârșitor al cetățenilor pentru un set de politici publice pentru care ar milita partidele respective ci pe baza puterii patrimoniale a unor primari și președinți de consilii județene realeși constant prin practici de mobilizare a votului ce includ clientelism și patronaj.

Există o tensiune între ridicarea tuturor barierelor de participare în alegeri și nevoia ca votanții să aibă la dispoziție un număr de opțiuni autentice și relevante pe care să le poată recunoaște și față de care să poată dezvolta o afinitate. De aceea liberalizarea accesului la viața politică trebuie evident însoțită de măsuri care să evite posibilitatea apariției unor partide surogat ce creează confuzie prin utilizarea unor nume și simboluri asemănătoare cu cele ale unor partide existente, și parazitează zestrea acestora devoturi.

Procedurile interne de selectare și nominalizare a candidaților

În cele mai multe dintre democrațiile consolidate procedurile de selectare și nominalizare a candidaților pentru alegerile parlamentare nu sunt reglementate prin legislație națională (cu excepția cazului Germaniei), partidele fiind cele care decid cât de centralizat/descentralizat, respectiv de incluziv este procesul.

Tendința contemporană pare să fie către o democratizarea procedurilor de selecție a candidaților, ce permite fie tuturor membrilor partidului să voteze în cadrul procesului (alegeri primare închise), fie tuturor simpatizanților sau publicului larg interesat (alegeri primare deschise).

Nu considerăm oportună o legiferare a procesului de selectare și nominalizare a candidaților. Pentru ca reforma să fie eficientă, presiunea pentru democratizarea acestui proces trebuie să vină în primul rând din partea membrilor și simpatizanților partidelor, nu să fie impusă de sus în jos.

Reglementarea candidaturilor

Solicitarea unui număr substanțial de semnături de susținere pentru candidații independenți dar nu și pentru partide este mai degrabă discriminatorie. În prezent, ea este fixată la 4% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din colegiul uninominal în care candidează candidatul independent, dar nu mai puțin de 2.000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4.000 de alegători pentru Senat. Susținem eliminarea necesității listei de susținători.

Considerăm valoarea depozitului solicitat pentru fiecare candidatură (5 salarii minime brute) mult prea ridicată, mai ales pentru partidele nou înființate care nu au garanția atingerii pragului de 2% la nivel național²¹ necesar conform legii 35/2008 pentru restituirea depozitului. Solicităm reducerea acestui depozit la nivelul unui salariu minim. Nu suntem de acord cu abrogarea totală a depozitului și înlocuirea sa cu un număr de semnături de susținere (așa cum solicită Politica fără Bariere) deoarece literatura de specialitate consideră depunerea de garanții financiare mai eficientă decât celelalte mijloace (semnături de susținere, liste de membri) pentru obținerea unor candidaturi autentice.

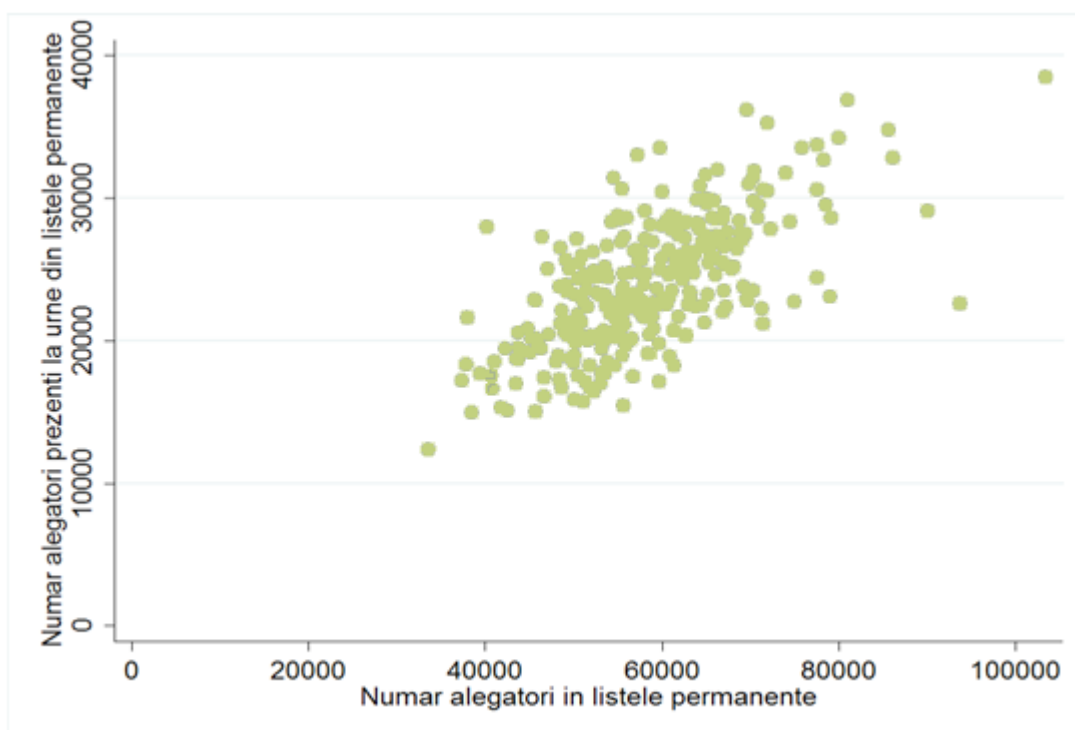
Pentru mai buna informare a alegătorilor ca și pentru scopuri ce țin de cercetarea academică, susținem înființarea unui registru al candidaților la alegerile naționale și locale care să fie public și să conțină date despre vârsta, profesia și experiența politică a acestora.

²¹ Același lucru este valabil pentru pragul de 20% din voturile din colegiu impus candidaților independenți.

Egalitatea votului și dimensiunea colegiilor electorale

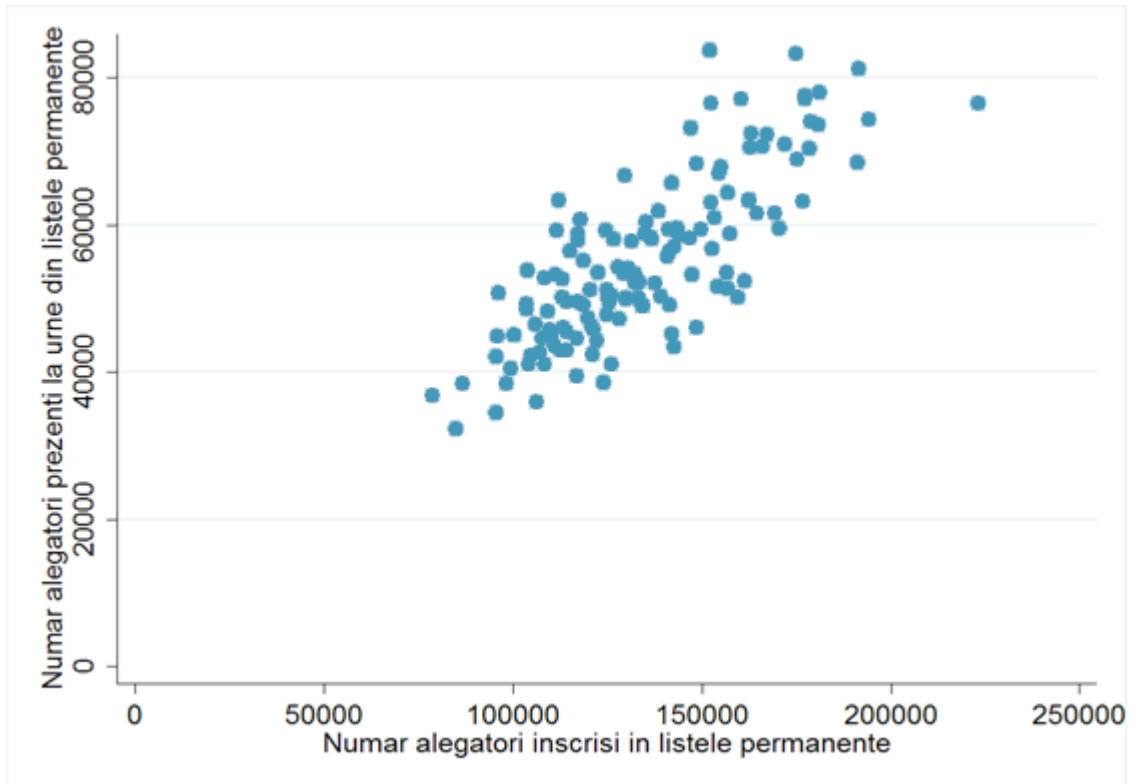
Este necesară retrasarea colegiilor electorale astfel încât să fie eliminate variațiile substanțiale de alegători arondați acestora. Aceste variații afectează în mod direct egalitatea votului. La alegerile din 2012 numărul de alegători înscriși în listele permanente din colegiile pentru Camera Deputaților a variat între 33.561 și 103.432 (deviere standard de 9740,5). Figura 8 de mai jos ilustrează această variație precum și variația prezenței la vot a alegătorilor din listele permanente din colegiile respective. Cele două sunt puternic corelate (coeficientul Pearson $R=0.680^{***}$).

Figura 8: Variația de mărime a colegiilor electorale pentru Camera Deputaților (2012)



La colegiile organizate pentru Senat numărul de alegători înscriși în listele permanente a variat între 78.919 și 223.253 (deviere standard de 26359,3). Figura 9 de mai jos ilustrează această variație precum și variația prezenței la vot a alegătorilor din listele permanente din colegiile respective. Corelația dintre cele două variabile este și mai puternică decât în cazul colegiilor de la Camera Deputaților (coeficientul Pearson $R=0.802^{***}$).

Figura 9: Variația de mărime a colegiilor electorale pentru Senat (2012)



II.2. B. Accesul la vot - între dreptul la vot și combaterea fraudei

Două teme, care sunt strâns legate una de cealaltă, au fost extrem de discutate în ultimii ani - condițiile în care românii, mai ales cei din diaspora, își pot exercita dreptul la vot și posibilitatea ca procesul electoral să fie viciat de fraudă, în special prin așa-zisul turism electoral. Deși la prima vedere accesul la vot și fraudă sunt două probleme diferite, o măsură pentru adresarea uneia din ele poate să intre în conflict cu rezolvarea celei de-a doua. Spre exemplu, introducerea de reguli menite să combată fraudă, precum înregistrarea obligatorie înainte de alegeri, poate să ridice noi bariere în accesul la vot pentru cei care nu sunt informați sau din diverse motive nu fac demersurile necesare. În mod similar, despre faptul că la alegerile prezidențiale un român poate vota la orice secție dacă nu este în localitatea de domiciliu s-a spus că facilitează turismul electoral.

Nu există un sistem perfect, nici pentru votul în diaspora, nici pentru votul în țară, dar optimizarea procesului de reformă este posibilă doar dacă obiectivele sunt clare. Pentru a stabili obiectivele reformei trebuie însă să înțelegem contextul actual mai în profunzime - care sunt nemulțumirile și problemele reale și ce ameliorări sunt posibile în sistemul actual electoral și sub reglementările actuale. La final, pentru a evalua meritele oricărei modificări, mici sau mari, trebuie să avem în vedere inevitabilele compromisuri necesare. Toate opțiunile au și avantaje și dezavantaje, care pot fi cântărite dacă obiectivele și prioritățile sunt clare (de exemplu, primează accesul cât mai facil la vot al tuturor cetățenilor sau atenuarea suspiciunilor legate de fraudă?).

Câteva observații importante:

- Majoritatea schimbărilor vor necesita investiții semnificative, în special măsuri precum introducerea votului pe Internet sau prin corespondență ori stabilirea unui registru electronic al alegătorilor.
- Atunci când vorbim despre extinderea accesului la vot pentru cei din diaspora, trebuie să luăm în considerare raportul cost-beneficiu și, totodată, situația votanților din țară. Votul în străinătate nu este nici mai mult nici mai puțin important decât votul în România, deci unul din considerente trebuie să fie și un anumit grad de echitate în accesul la scrutin.
- O analiză a măsurilor necesare pentru securizarea votului împotriva tentativelor de fraudă nu poate evita o cântărire a beneficiilor unei mai mari legitimități a votului în comparație cu beneficiile accesului la vot pentru numere cât mai mari de cetățeni.
- În funcție de sistemul electoral pentru care se optează, mai ales la alegerile parlamentare, vor exista consecințe directe asupra nivelului de dificultate a demersurilor pe care trebuie să le facă atât autoritățile cât și cetățenii înaintea alegerilor.

Principii și provocări

În urma controverselor legate de alegerile prezidențiale din 2014, majoritatea discuțiilor despre exercitarea votului s-au concentrat pe cetățenii aflați în străinătate și presupusa încălcare a dreptului acestora la vot. Pentru a putea ajunge la soluții realiste și echitabile privind ameliorarea accesului la vot, trebuie însă să avem în vedere două lucruri: 1) dreptul la vot este la fel de important pentru toți românii, din afara țării sau din străinătate, iar orice discuție despre accesul la vot nu trebuie să ignore un grup în defavoarea celuilalt; 2) există limite atât legale, cât și practice privind exercitarea dreptului la vot, iar procedurile adoptate trebuie să atingă un echilibru între ceea ce este de dorit din punct de vedere principial și ceea ce este posibil, din punctul de vedere al sistemului electoral și al resurselor disponibile.

Este obiectivul de a facilita accesul unui număr cât mai mare de români - și din țară și din afară - la toate alegerile sau, mai degrabă, de a asigura accesul la vot al românilor din străinătate la scrutinurile de maxim interes, precum cele prezidențiale? Considerăm că deși dezbaterea actuală se concentrează pe accesul la vot în străinătate, mai ales în cazul alegerilor prezidențiale, care atrag mai mulți votanți, e preferabil să gândim o potențială reformă a procedurilor global și coerent.

Primul aspect al problemei accesului la vot este multitudinea de legi care îl reglementează și diferitele prevederi privind exercitarea acestui drept, în funcție de tipul de scrutin. Deși atenția publică se axează pe votul în diaspora, în funcție de tipul alegerilor, în realitate posibilitatea de a participa la vot este limitată de anumiți factori legali și practici în cazul tuturor alegătorilor români.

Accesul la vot - în diaspora și nu numai

În cazul alegerilor locale (legea 67/2004), în mod natural, dreptul la vot se poate exercita doar în unitatea administrativ-teritorială în care alegătorul are reședința. Așa cum o ilustrează numărul mare de votanți pe listele suplimentare la alegerile prezidențiale (10% din votanții din 2014, de exemplu), din diverse motive, situația din buletin a multor români nu reflectă situația lor locativă reală. Oricine locuiește, de fapt, într-o altă localitate decât cea care figurează în buletin, pentru că nu a făcut sau nu a putut face demersurile necesare pentru a-și modifica adresa oficială, nu poate vota acolo. În mod evident, nici cetățenii care se află în străinătate nu pot vota la alegerile locale din România.

Nici în cazul alegerilor parlamentare (legea 35/2008), un cetățean obișnuit nu poate vota decât la secția de votare unde este arondat conform adresei din actul de identitate. Avem

de-a face, practic, cu aceeași situație ca la alegerile locale. Exercițarea dreptului la vot este condiționată de faptul de a avea o adresă în actul de identitate care să reflecte situația reală de locuire. În ceea ce-i privește pe românii din străinătate, aceștia pot vota la alegerile parlamentare doar dacă fac dovada reședinței în țara în care se află în ziua alegerilor²². Dacă nu dispun de un document care să dovedească acest lucru, nu-și pot exercita dreptul la vot.

Doar la referendumurile naționale (legea 3/2000), alegerile pentru Parlamentul European și, mai nou, alegerile prezidențiale (legea 370/2004, cu modificările din 2014), un cetățean care nu se află în localitatea ce figurează în buletin poate vota la orice secție. Dacă la alegerile prezidențiale din 2014 s-a putut vota pe listele suplimentare la orice secție, la cele din 2009, sub o versiune mai veche a legii 370/2004, votanții care nu erau în localitatea de reședință erau obligați să se prezinte la secțiile speciale (organizate în gări, aeroporturi, centre universitare). În ceea ce-i privește pe românii din străinătate, la prezidențiale, referendumuri naționale și europarlamentare, pot vota fără vreun act doveditor că ar locui altundeva decât România.

Faptul că există deja anumite bariere la accesul la vot nu înseamnă că unele în plus sunt justificate. În mod similar, faptul că pot apărea obstacole la vot și în cazul cetățenilor din interiorul țării nu face problemele celor din diaspora mai puțin importante. Diversitatea regulilor românești ilustrează însă că sistemul electoral, cerințele legate de dovedirea rezidenței/domiciliului și disponibilitatea autorităților de a facilita votul în mai multe locuri (orice secție versus secții speciale) joacă toate un rol în stabilirea condițiilor în care un cetățean își poate exercita dreptul fundamental la vot.

Este necesar să avem în vedere dacă nu extinderea facilităților măcar menținerea celor existente nu numai pentru diaspora, ci și pentru rezidenții din România, un aspect care devine cu atât mai important în discuția despre combaterea fraudei și presupusului turism electoral.

Votul în străinătate - probleme semnalate

Românii din diaspora pot așadar vota, cu îndeplinirea anumitor condiții, la referendumuri naționale, alegeri parlamentare, europarlamentare și prezidențiale.

În ceea ce privește procedura de vot, România este unul din multele cazuri în care se permite doar votul în persoană, la secția de votare. În 2007, IDEA număra 54 de state (din

²² <http://roma.mae.ro/sites/default/files/file/Ghidul%20alegatorului%20roman%20din%20strinatate%281%29.pdf>

114 țări studiate) care permit votul în străinătate doar în această manieră, în vreme ce 25 de țări permiteau doar votul prin corespondență și 27 de state aveau mai multe tipuri de proceduri (IDEA 2007: 23).

Plângerile privind alegerile în diaspora sunt legate de două aspecte: condițiile care trebuie îndeplinite pentru exercitarea votului și facilitățile puse la dispoziție pentru vot.

În cazul alegerilor parlamentare, majoritatea criticilor din trecut s-au formulat cu privire la nevoia de a face dovada domiciliului sau reședinței în țara în care se dorește exercitarea votului²³. Așa cum au semnalat unele organizații ale românilor din străinătate, mulți români sunt în imposibilitatea de a dovedi reședința, ceea ce le restrânge accesul la vot. Din păcate, nu există cifre exacte despre numărul de români din afara țării care se află în această situație.

Nevoia de a dovedi domiciliul, însă, decurge din forma sistemului electoral, care leagă votul pentru Parlament de o anumită zonă geografică. Astfel, la alegerile din 2012, au existat 4 colegii uninominale pentru diaspora, fiecare fiindu-i alocate un set de țări. În aceste condiții, pentru a vota pentru un anumit colegiu, la fel ca românii din țară, cei din străinătate trebuie să demonstreze că locuiesc în zona geografică corespondentă acestui colegiu. Doar în scenariul în care întreaga țară ar reprezenta o circumscripție unică - dacă, spre exemplu, s-ar opta pentru un sistem proporțional cu liste naționale - s-ar putea crea posibilitatea ca orice cetățean român, nu doar cei din afara țării, ci și cei din țară, să voteze oriunde pentru Parlament.

Altfel, pentru a aborda exclusiv problema românilor din diaspora, s-ar putea gândi măsuri de demonstrare a reședinței/domiciliului mai adaptate condițiilor locale, cu o listă mai lungă a documentelor ce pot fi oferite drept dovadă. Această soluție ar implica, însă, o analiză a legislației locale și a situației românilor din țările respective și, desigur, anumite costuri administrative.

În ceea ce privește alegerile prezidențiale și europarlamentare, majoritatea problemelor, întâlnite în special în țările cu numere mari de români, decurg din numărul aparent insuficient de secții de votare și așezarea lor, care nu reflectă întotdeauna distribuția geografică a potențialilor alegători. Dificultățile semnalate și la scrutinuri precedente s-au exacerbat în 2014, dând naștere la proteste și revendicări pentru mărirea numărului de secții sau schimbarea modalității de vot (prin introducerea votului prin corespondență sau pe internet, de exemplu).

²³ http://www.realitatea.net/alegeri-parlamentare-2012-diaspora-tot-ce-trebuie-sa-stii-despre-vot-daca-traiesti-in-afara_1069383.html

Cifrele disponibile despre numărul de cetățeni români în străinătate sunt puține și nu foarte precise. Ceea ce știm este că aproximativ 3,5 milioane de români sunt în diaspora, deși acest număr include minorii²⁴. Există și date aproximative despre numărul de români în țările cu cele mai mari concentrații de emigranți - precum Italia sau Spania (peste 900.000) ori Statele Unite (aproape 500.000).

Dincolo de informațiile insuficiente, o contribuție importantă o are și interesul față de alegeri, fluctuant în funcție de tipul de scrutin, dar aparent în creștere în ultimii ani.

În plus, estimarea numărului de secții necesare pentru un scrutin prezidențial pare să se facă pe baza unei combinații de considerente - numărul aproximativ de români dintr-o țară, numărul de votanți la alegerile precedente și resursele pe care autoritățile sunt dispuse să le pună la dispoziție. Pentru a se evita problemele din anul 2014, este nevoie cel puțin de o evaluare mai sistematică și realistă a resurselor necesare, bazată pe cifre mai detaliate despre numărul și distribuția cetățenilor români.

Tabelul 3. Prezența la vot și numărul de secții în străinătate 2004 - 2014.

An	Scrutin	Număr alegători în diaspora	Număr secții în diaspora
2014	Prezidențiale - tur II	379.116	294
	Prezidențiale - tur I	161.262	294
	Europarlamentare	30.248	190
2012	Parlamentare	60.878	306
	Referendum președinte	73.016	n/a
2009	Prezidențiale - tur II	147.754	294
	Prezidențiale - tur I	95.068	294
2008	Parlamentare	24.008	221
2007	Referendum președinte	75.027	n/a
	Europarlamentare	22.557	190
2004	Prezidențiale - tur II	40.149	153
	Prezidențiale - tur I	40.869	153
	Parlamentare	40.869	153

²⁴ <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-18413406-votul-strainatate-topul-comunitatilor-romanesti-din-afara-granitelor-lista-sectiilor-votare.htm>

Votul în țară - probleme semnalate

În mass media și în spațiul public, cele mai multe plângeri legate de procesul electoral în interiorul țării din ultimii doi ani sunt legate existența listelor suplimentare la scrutinurile europarlamentare, prezidențiale și la referendum, și utilizarea acestora de către un număr, se spune, suspect de mare de români.

Aproape 10% dintre cei care au ieșit la vot în România la recente alegeri prezidențiale au mers la altă secție decât cea de care aparțin și au figurat, astfel, pe listele suplimentare²⁵. La alegerile PE din 2014, aproximativ 11% din românii din țară au votat pe listele suplimentare²⁶. Votul pe listele suplimentare se întâmplă nu doar în zone urbane sau orașe universitare, ci și în locuri unde la prima vedere nu există nicio explicație pentru numere mari de vizitatori. În turul întâi al alegerilor prezidențiale, 50,3% dintre cei care au votat pe listele suplimentare au fost în zone rurale, conform datelor de la Biroul Electoral Central (BEC). În turul al doilea, 49,1% dintre alegătorii de pe listele suplimentare au fost din nou din mediul rural.

Fără mai multe date, este greu de spus de ce sunt atât de mulți votanți pe listele suplimentare, inclusiv în locuri unde nu ne-am aștepta să vedem studenți sau navetiști. Comparațiile cu scrutinuri precedente sunt dificile pentru că, cel puțin în cazul alegerilor prezidențiale, în 2009 nu s-a putut vota în afara localității de domiciliu decât la secții speciale. Există însă indicii că mulți oameni nu locuiesc la adresa care figurează în buletin. Posibil pentru că schimbarea adresei de domiciliu poate fi un proces anevoios sau pentru că preferă să păstreze o altă adresă oficială.

Disponem de foarte puține informații care să susțină suspiciunile că listele suplimentare ar favoriza turismul electoral și că acest fenomen s-ar produce la scară mare.

În cazul referendumului din 2012, o verificare a Autorității Electorale Permanente a descoperit că 55.660 de Coduri Numerice Personale au fost folosite mai mult de o dată în cadrul scrutinului, compromițând, în total, 118.881 de înregistrări de pe listele permanente și suplimentare. Desigur, aceste repetări ale CNP-urilor pot fi cauzate de vot multiplu, dar și de erori umane sau alți factori. Investigațiile în acest dosar încă sunt în derulare. Conform cifrelor AEP, însă, reiese că și dacă toate aceste 118.881 de înregistrări au fost instanțe de vot multiplu, atunci asta a afectat 2% din toate voturile exprimate în interiorul țării²⁷.

²⁵ <http://www.openpolitics.ro/noutati/homepage/misterul-voturilor-pe-listele-suplimentare-mituri-realitati-si-4-experimente-pot-numerele-sa-ne-spuna-daca-un-partid-practica-frauda-electorala.html>

²⁶ http://www.roaep.ro/bec_europ2014/?page_id=2000

²⁷ <http://www.roaep.ro/prezentare/comunicat-de-presa/comunicat-de-presa-din-data-de-26-septembrie-2012/>

În ceea ce privește alegerile europarlamentare din 2014, AEP a identificat 9.310 de înregistrări afectate de utilizarea unui CNP mai mult de o dată, ceea ce se reduce la doar 0,15% din voturile exprimate în cadrul acestor alegeri²⁸. Și dacă toate aceste situații au fost instanțe de turism electoral, au fost prea puține pentru a afecta rezultatul alegerilor.

Verificările AEP pentru alegerile prezidențiale din 2014 sunt încă în derulare. În anumite localități există anchete în derulare, bazate pe sesizări ale presei, observatorilor sau intervenții ale autorităților²⁹.

Desigur, chiar și o singură situație de încălcare a legii este indezirabilă, dar măsurile luate pentru combaterea fraudei trebuie să fie bazate pe fapte - nu suspiciuni. În plus, orice măsură care ar putea restricționa accesul la vot în numele combaterii fraudei trebuie să pună în balanță importanța dreptului la vot și importanța securității și validității votului, ținând cont de realitatea de pe teren.

Deocamdată, nu considerăm că datele disponibile justifică propunerile de eliminare completă a listelor suplimentare, în lipsa altor metode de asigurare a votului pentru cei care nu au acte ce dovedesc domiciliul sau reședința în orașul în care locuiesc. Având în vedere numărul semnificativ de oameni care votează pe lista suplimentară la alegerile la care acest lucru este posibil, eliminarea acestei opțiuni ar restricționa, probabil, accesul la vot pentru zeci sau sute de mii de cetățeni, în funcție de tipul de scrutin. Amintim, totodată, că la alegerile prezidențiale din 2009 s-au înregistrat cozi mari la secțiile speciale din unele orașe, precum București, și autorităților li s-a reproșat faptul că nu toți doritorii și-au putut exercita dreptul la vot³⁰.

Alternative pentru asigurarea accesului la vot în diaspora

Pentru facilitarea accesului la vot în diaspora s-au vehiculat până acum câteva propuneri, printre care votul prin corespondență și votul prin Internet. Prezentăm în cele ce urmează câteva argumente în favoarea și împotriva diferitelor opțiuni. Pe lângă avantajele și dezavantajele fiecărei alternative, ar mai trebui luate în considerare două aspecte: 1) dacă introducerea unor noi metode de votare în diaspora nu ar trebui să aducă cu ea introducerea acestor opțiuni și pentru cetățenii din țară, pentru a asigura accesul egal la vot pentru toți cetățenii și a încuraja participarea la alegeri; și 2) dacă orice alternativă la sistemul actual de votare în diaspora ar trebui să constituie o modalitate în plus de a vota sau o înlocuire

²⁸ <http://www.roaep.ro/prezentare/comunicat-de-presa/comunicat-de-presa-112/>

²⁹ <http://www.openpolitics.ro/noutati/homepage/partea-iii-rezultate-suprinzatoare-indicii-reale-sau-piste-false.html>

³⁰ <http://www.ziare.com/basescu/stiri-traian-basescu/peste-2-100-de-persoane-stau-la-coada-in-sectiile-speciale-din-bucuresti-968050>; <http://m.romanalibera.ro/actualitate/eveniment/capitala-trebuia-sa-aiba-de-patru-ori-mai-mult-sectii-de-vot-speciale-170926>

completă a sistemului actual. Desigur, introducerea de metode adiționale de votare în afara țării va implica anumite costuri în plus, iar extinderea acestor facilități și celor din țară va adăuga la costurile acestea, dar ambele opțiuni au meritul de a promova participarea și a oferi posibilitatea de a vota unui număr mai mare de oameni, în condiții cât mai echitabile.

a. Votul prin corespondență

La ora actuală, peste 35 de țări, printre care Austria, Estonia, Germania, Portugalia sau Spania, permit votul prin corespondență ca unică modalitate de votare din străinătate sau ca o opțiune într-o gamă mai largă (de exemplu vot personal și vot prin poștă). În state precum Canada, Norvegia sau Elveția, este singura metodă de a vota din afara țării (IDEA 2007: 24).

Primul lucru care trebuie menționat legat de votul prin corespondență, un lucru care ar putea constitui o problemă, este necesitatea unei proceduri de înregistrare a alegătorilor înaintea scrutinului - în timp util pentru a se putea imprima și transmite buletinele de vot. Momentan nu există o astfel de procedură, iar introducerea ei ar însemna anumite costuri de management și un efort de organizare din partea autorităților și, desigur, un pas în plus de făcut pentru alegător, care până acum nu trebuie decât să se prezinte la secție.

Un alt dezavantaj al acestei metode este o transparență ceva mai scăzută a procedurii de vot (IDEA 2007: 115). Într-o țară marcată de neîncrederea în instituții - și în concetățeni - precum România, unde procesul electoral este deja supus suspiciunilor de fraudă, votul prin corespondență ar putea să aibă o problemă de legitimitate.

O altă considerație o reprezintă calendarul alegerilor. Dacă data limită de recepționare a buletinelor de vot de la alegători coincide cu ziua alegerilor în țară, atunci votanții din străinătate trebuie să ia o decizie mai repede decât toți ceilalți (ceea ce poate fi o problemă mai ales dacă campania este încă în derulare). În plus, pentru scrutinurile în două tururi, precum cele prezidențiale, vor exista provocări logistice care ar putea necesita o modificare a calendarului, pentru a se asigura timpul necesar de pregătire și transmitere a buletinelor de vot (IDEA 2007: 47).

Tipul de sistem electoral influențează și el nivelul de dificultate a organizării alegerilor prin corespondență. Pentru alegerile prezidențiale sau cele legislative care prevăd o listă unică pentru toată țara, procesul ar fi mai simplu, pentru că toate buletinele de vot ar arăta la fel. În schimb, un sistem care presupune diferite opțiuni pentru diferiți cetățeni, în funcție de domiciliu sau alte criterii (precum sistemul electoral actual sau alte sisteme bazate pe colegii, uninominale sau nu), va implica un efort mai mare pentru administrarea buletinelor corecte.

Totuși, ca alternativă la votul în secții, votul prin corespondență ar putea fi considerabil mai puțin costisitor de organizat pentru autorități. Votul prin poștă ar fi mai ieftin și pentru alegători, în special cei care momentan sunt obligați să călătorească pe distanțe mari pentru a ajunge la o secție de votare. Potențialul de acoperire al votului prin corespondență este și el aproape nelimitat, în sensul că astfel s-ar putea oferi posibilitatea de a vota aproape oricărui român din diaspora, indiferent de unde se află. În comparație cu alte opțiuni, precum votul prin internet, acesta ar fi și mai simplu de întreprins pentru un mai mare număr de oameni, nefiind necesare cunoștințe privind utilizarea calculatorului sau a Internetului. În plus, votul prin poștă este deja folosit cu succes în multe state, spre deosebire de votul prin Internet, care nu a fost încercat decât în câteva țări.

b. Votul electronic prin Internet

În mod similar cu votul prin corespondență, votul prin Internet presupune anumite potențiale probleme de securitate și încredere. Protecția împotriva fraudei și menținerea confidențialității votului sunt cele mai importante probleme - atât din punct de vedere logistic cât și din perspectiva asigurării legitimității și popularității procesului. În primul rând, sunt necesare asigurarea secretului votului și a securității datelor personale, și asigurarea votanților că sistemul este protejat de atacuri sau ingerințe fie din partea unor actori externi procesului politic (hackeri de exemplu) sau din partea partidelor ori candidaților participanți la alegeri. Votul prin Internet implică și preocupări adiționale legate de presiunile pe care le-ar putea suporta alegătorii din partea membrilor familiei sau altor persoane cu care împart un calculator ori alt aparat precum un smartphone, sau posibilitatea ca alte persoane să voteze în locul celor care ar trebui să-și exercite dreptul la vot.

Implementarea infrastructurii necesare votului prin Internet ar implica, în mod evident, costuri inițiale semnificative. Mai mult, deși votul prin Internet ar avea avantajul de a fi disponibil oricui are acces la infrastructura necesară, indiferent de unde este localizat, adoptarea acestuia nu ar trebui să se facă fără a se stabili dacă, într-adevăr, măcar marea majoritate a românilor din diaspora au acces la un calculator, telefon sau altfel de aparat care ar permite votarea. În plus, simplul acces la Internet nu este suficient; sunt necesare și cunoștințele de utilizare a calculatorului sau Internetului. Un grad inegal de acces la infrastructura necesară și de abilitate de a o folosi în rândul populației va aduce cu sine inegalități în posibilitatea cetățenilor de a-și exercita dreptul la vot.

Nu avem informații despre românii din diaspora, dar un Eurobarometru recent conține date revelatoare despre accesul românilor din țară la Internet, gradul de utilizare a Internetului și încrederea românilor în securitatea online³¹:

³¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_423_fact_ro_ro.pdf

- 12% din respondenți au declarat că nu au acces la Internet, iar 34% dintre cei care au acces nu îl folosesc niciodată;
- 68% dintre români nu se consideră bine informați cu privire la riscurile criminalității informatice;
- 28% dintre români sunt îngrijorați că cineva ar putea să abuzeze de datele lor personale;
- 36% sunt preocupați de securitatea plăților online;
- 66% dintre respondenți și-au exprimat neîncrederea în autorități când vine vorba de protecția datelor lor personale.

Votul electronic via Internet prezintă și multe avantaje, ca opțiune în plus față de votul prin corespondență sau la secție. Acesta ar fi mult mai rapid, din punctul de vedere al procesului de votare dar și de evaluare a rezultatelor, decât celelalte opțiuni. Din punct de vedere logistic, odată implementată infrastructura necesară, ar fi mai simplu de organizat decât votul la secție sau prin poștă. Totodată, votul prin Internet ar extinde considerabil accesul la alegeri pentru toți cetățenii din străinătate, atâta vreme cât dispun de uneltele necesare.

Având în vedere experiența altor state precum Estonia, Olanda sau Spania, ar fi recomandabilă implementarea unui proiect-pilot pe un grup mai restrâns înainte de adoptarea unei decizii finale (pro sau contra) privind votul pe Internet.

c. Îmbunătățirea sistemului actual

În eventualitatea în care nu se dorește testarea ori introducerea votului prin corespondență sau pe Internet, o opțiune ceva mai conservatoare ar fi simpla îmbunătățire, pe cât posibil, a sistemului actual.

Date fiind numerele mari de români în diaspora și răspândirea lor, niciodată nu va putea exista o secție apropiată de votare pentru toți cetățenii. Este, însă, fezabilă o mărire a numărului de secții și o optimizare a distribuției acestora, mai ales în țările care reprezintă cele mai populare destinații și în marile centre urbane preferate de români precum Londra, Paris, Roma, Madrid șamd³². Pentru a se evita problemele din trecut, vor trebui găsite metode mai bune de colectare a informațiilor despre numărul de români cu drept de vot ce se află în fiecare zonă geografică și, eventual, numărul acestora care dorește să participe la procesul politic.

³² Unele state, precum Spania, au registre locale destul de bune privind numărul de rezidenți străini, ceea ce poate facilita colectarea datelor.

Pasul următor ar fi evaluarea nevoilor și a resurselor disponibile într-un mod realist și cât mai transparent, pentru a spori legitimitatea procesului în fața cetățenilor.

Organizarea unui sistem de înregistrare a cetățenilor interesați de participarea la scrutin ar putea reprezenta o soluție pentru a avea mai multe informații despre resursele necesare organizării votului. Costurile administrative ale acestui sistem ar putea fi în parte recuperate prin optimizarea alocării resurselor în ziua votului, care ar rezulta dintr-o mai bună evaluare a nevoilor.

În ceea ce-i privește pe alegători, înregistrarea în prealabil ar însemna mai multă implicare și planificare necesară, ceea ce ar putea restrânge accesul la vot în cazul celor care nu vor fi informați din timp sau nu vor putea face demersurile necesare. În schimb, fiind înregistrați, dacă alegerile sunt bine organizate, aceștia ar trebui să aibă certitudinea că vor putea vota odată ajunși la secție.

O decizie privind înregistrarea votanților implică, așadar, un calcul cost-beneficiu destul de important, nu doar din perspectivă financiară, ci și din prisma cerințelor la care sunt supuși potențialii votanți, care pot fi considerate acceptabile pentru asigurarea condițiilor necesare pentru votul la secție sau pot fi, din contră, considerate prea restrictive în comparație cu cerințele minimale actuale. În plus, ca și în cazul celorlalte alternative, trebuie luată în considerare și problema egalității între votanții din afara țării și cei din țară. Dacă se solicită înregistrarea alegătorilor din diaspora, din punct de vedere normativ, s-ar putea pune întrebarea de ce nu ar trebui supuși aceluiași condiții și alegătorii din România.

Dincolo de numărul și distribuția secțiilor, alte aspecte relevante semnalate în urma alegerilor din 2014 sunt legate de infrastructura din secții și dispozițiile administrative. Numărul de membri ai secției de vot care pot înregistra alegătorii pe liste și numărul de cabine și ștampile disponibile au un impact semnificativ asupra eficienței procesului și, așadar, asupra numărului de persoane care, odată ajunse la secție, își pot exercita dreptul de vot³³. Cel puțin în cazul unora din secțiile din Europa, dispozițiile în acest sens din 2014 par să fi contribuit la cozile lungi. În plus, necesitatea de a completa o „Declarație pe propria răspundere”, în prezența membrilor comisiei din secție, a încetinit și ea procesul de votare. Toate acestea sunt aspecte care sunt relativ ușor de îmbunătățit.

În ceea ce privește votul în diaspora, nu există nicio soluție ideală. Cea mai bună cale ar putea fi o combinație a măsurilor prezentate mai sus. Importante sunt evaluarea problemelor și nevoilor reale, cu cât mai multe date la îndemână, și un proces de decizie

³³ <http://www.contributors.ro/editorial/cine-fraudeaza-votul-din-strainatate/>

cât mai riguros, bazat pe o cântărire a inevitabilelor avantaje și dezavantaje și pe implicarea activă a experților în domeniu, a actorilor politici și a cetățenilor.

Nu în ultimul rând, discuția despre accesul la vot trebuie să fie cât mai largă, luând în considerare problemele cu care se confruntă nu doar votanții din diaspora, ci și cei din țară, nu doar alegerile prezidențiale, ci toate tipurile de scrutin, și nu doar aspectele logistice, ci și cele legate de sistemul electoral.

Alternative pentru prevenirea fraudei în țară

Așa cum am explicat în secțiunea legată de problemele semnalate cu votul în România, nu este clar dacă ne confruntăm cu un fenomen real și masiv al fraudei pe listele suplimentare (sau pe listele permanente). Totuși, atenția acordată de mass media și de societatea civilă numărului mare de votanți pe listele suplimentare și incidentele semnalate de diverși observatori, laolaltă cu numărul mare de înregistrări suspecte făcute la referendumul din 2012, au condus la diverse propuneri pentru securizarea votului. Printre acestea se numără eliminarea completă a votului pe listele suplimentare, aducerea la zi a registrelor electorale, introducerea unei baze de date electronice și altele. Trecem în revistă câteva aspecte de luat în calcul în cântărirea reformei sistemului de vot, din perspectiva unui echilibru cât mai bun între accesul la vot și asigurarea validității acestuia.

a. Înregistrarea înaintea alegerilor

O opțiune evidentă dar care presupune și destule dezavantaje am discutat-o într-o anumită măsură și în secțiunile legate de votul în străinătate. Dacă în diaspora înregistrarea votanților în prealabil (fie odată la câțiva ani ori cu câteva luni ori un an înainte de fiecare scrutin) poate fi o soluție pentru asigurarea evidenței populației cu drept de vot în fiecare țară și localitate, acest demers ar putea fi util și în România.

Înregistrarea pentru vot ar trebui să elimine, pe de o parte, necesitatea listelor suplimentare, dacă toți cetățenii s-ar putea înregistra în localitatea în care trăiesc, și ar trebui totodată să ducă la liste electorale permanente care să reflecte realitatea mai bine, fără persoane care au plecat de mult din localitate sau care nu mai sunt în viață. Desigur, înregistrarea prealabilă nu i-ar ajuta pe votanții care se întâmplă să fie în tranzit în ziua alegerilor. Dacă s-ar face tot pe baza datelor din buletin, această metodă nu ar rezolva nici problema românilor care nu locuiesc la acea adresă în realitate (un număr mare, dacă este să judecăm după proporția de votanți pe listele suplimentare la ultimele scrutinuri). Din punctul de vedere al accesului la vot, așadar, este neclar dacă înregistrarea alegătorilor ar ajuta pe vreo persoană dintre cele care nu-și pot exercita acest vot la ora actuală. În

schimb, prin simplul fapt de a introduce acest demers birocratic, s-ar putea crea noi bariere pentru cei care din varii motive fie nu vor fi familiarizați cu procesul, fie nu îl vor parcurge la timp, dar momentan nu trebuie să facă nimic în plus pentru a vota, pentru că listele electorale sunt create de autorități pe baza evidenței populației existente.

Din perspectiva combaterii presupusei fraude pe listele electorale, după cum am explicat deja, este neclar în primul rând dacă problema pe care încercăm să o rezolvăm chiar există, este sistematică și semnificativă. Deși introducerea înregistrării votanților, comunicată adecvat publicului, ar avea șanse să confere mai multă legitimitate votului, ar putea și să creeze noi frustrări, fie legate de procesul oneros de înregistrare ori de lipsa de încredere în corectitudinea acestui demers.

b. Eliminarea listelor suplimentare la referendum, prezidențiale și europarlamentare

La ora actuală, pentru alegerile europarlamentare, referendumuri naționale și, mai nou, alegerile prezidențiale, cine nu se află în localitatea de domiciliu poate vota la orice secție, pe listele suplimentare. Acest lucru nu este valabil pentru alegerile parlamentare sau locale. Cum majoritatea controverselor sunt legate de faptul că listele suplimentare ar favoriza „turismul electoral”, poate părea o soluție elegantă eliminarea completă a acestor facilități sau restrângerea lor la secții speciale (cum era cazul pentru prezidențiale până nu demult).

Restrângerea accesului la votul pe listele suplimentare ar putea atrage noi critici, însă, inclusiv dacă se mențin secțiile speciale. Odată extins un drept, acesta este greu de retras. În trecut, secțiile speciale, cel puțin în unele orașe, s-au dovedit insuficiente. Dacă plecăm de la premisa că măcar jumătate din cei aproape un milion de cetățeni care au votat pe listele suplimentare la prezidențiale au fost cetățeni onești care au avut nevoie de această facilitate pentru a-și putea exercita dreptul la vot (din diverse motive), atunci eliminarea listelor suplimentare fără a se face alte demersuri pentru asigurarea accesului acestora la vot ar însemna că sute de mii de români nu ar mai putea vota decât deplasându-se înapoi în localitatea de reședință/domiciliu. Considerăm că o astfel de măsură nu se justifică deocamdată, având în vedere că nu există suficiente probe privind utilizarea listelor suplimentare pentru fraudă electorală.

c. O bază de date electronică

Probabil cea mai modernă metodă de a verifica fie pe alegătorii de pe listele suplimentare, fie pe cei de pe listele permanente, este crearea unei baze de date electronice, care să poată fi accesată și completată în timp real de către oficialii de la secțiile de votare.

Ca înlocuitor al listelor suplimentare sau al ambelor tipuri de liste, care nu pot fi verificate decât mult mai târziu, sau ca element adițional, se poate introduce un sistem electronic care să permită alertarea imediată a oficialilor în cazul în care cineva încearcă să voteze de două sau mai multe ori. Un proiect pilot bazat pe această metodă a fost deja implementat în 2010³⁴. Față de alte propuneri, aceasta are și avantajul de a nu impune condiții în plus alegătorilor. Din perspectiva lor, procesul ar fi aproape la fel ca și până acum.

Reprezentanții Autorității Electorale Permanente susțin însă că propunerea acestora de a extinde programul nu s-a bucurat până acum de susținere politică.

Principalul dezavantaj al acestei metode ar fi costurile inițiale de implementare și de pregătire a membrilor secțiilor de votare. Informatizarea a peste 18.000 de secții de votare și pregătirea personalului pentru utilizarea infrastructurii ar necesita o investiție importantă. Această idee merită, poate, explorată în continuare prin intermediul altor programe pilot, pentru a se evalua dacă echilibrul cost-beneficiu este pozitiv.

d. Alte posibilități

Din moment ce un registru electronic are costuri inițiale de implementare destul de mari, putem gândi și alte metode mai simple de a limita posibilitatea votului multiplu, precum utilizarea cernelii electorale, care se aplică pe mână sau pe un deget după vot. Atâta vreme cât se aplică la toate secțiile și se folosesc materialele potrivite, aceasta ar putea fi o modalitate relativ ieftină de a descuraja turismul electoral. O altă opțiune ar fi (re) introducerea cărților de alegător și folosirea exclusivă a acestora pentru vot. Ștampila aplicată pe cartea de alegător ar trebui să fie un obstacol ceva mai greu de depășit pentru cineva care încearcă să voteze de mai multe ori decât o reprezintă momentan abțibildul și ștampila aplicate cărții de identitate.

În problema combaterii fraudei, prima considerație ar trebui să fie stabilirea dimensiunii și gravității fenomenului, și a cauzelor reale ale acestuia. Discuția în România se axează acum pe listele suplimentare, dar există prea puține probe că acestea ar cauza atât de multe probleme pe cât se susține. Nu se poate vota pe listele suplimentare la orice secție în cadrul tuturor scrutinurilor, și oricum există multiple metode prin care rezultatele alegerilor pot fi compromise de către votanți, membrii secției sau alții, deci focalizarea excesivă pe acest aspect nu este justificată³⁵.

³⁴ <http://www.romanalibera.ro/politica/institutii/un-proiect-al-autoritatii-electorale-permanente--uitat-in-sertare-din-2011-358116>

³⁵ <http://www.ziare.com/alegeri/alegeri-parlamentare-2012/alegeri-parlamentare-metode-de-fraudare-a->

În final, după stabilirea dimensiunii și gravității problemei și a surselor acesteia, orice efort de combatere a fraudei trebuie să fie echilibrat de conștientizarea faptului că măsurile în acest sens pot intra în conflict cu principiul accesului cât mai liber la vot. Printre țările care se confruntă cu astfel de dileme se numără inclusiv Statele Unite ale Americii, unde o rată extrem de scăzută a fraudei constituie, totuși, pentru mulți actori politici o preocupare majoră. Acest lucru a dus la măsuri de combatere a fraudei care sunt văzute de alții drept simple modalități de a restrânge accesul la vot al votanților „indezirabili”. Pentru a se proteja dreptul la vot și a conserva totodată legitimitatea alegerilor, e important să nu se adreseze o problemă care nu există sau este foarte mică, creându-se simultan alte probleme mai grave³⁶.

votului-de-la-inghesuia-la-si-suveica-pana-la-stalin-1201882

³⁶ <http://www.vox.com/2014/8/7/5979377/voter-id-laws-fix-a-fake-problem-by-creating-a-real-one>

III. RECOMANDĂRI

Recomandările noastre se referă în primul rând la procesul de reformă, la nevoia de a urma logica de definire a problemei, a obiectivelor reformei și a opțiunilor disponibile, într-un proces incluziv și în același timp informat și, în al doilea rând, la alternativele tehnice și evaluarea lor, insistând pe a lua în considerare toate variantele posibile pentru îndeplinirea obiectivelor de reformă.

Dezbaterile legate de modificarea sistemului electoral în România au fost marcate de o eroare fundamentală - prioritizarea discutării aspectelor tehnice, ca și cum opțiunea pentru un sistem electoral este un detaliu tehnic și nu o decizie politică, despre ce fel de democrație ne dorim. Pe lângă gândirea aprofundată și critică legată de principiile și rezultatele finale dorite, a lipsit în mod tradițional și o analiză comparativă și bazată pe literatura existentă în științele politice. Deși design-ul sistemelor electorale este considerat de mulți ca fiind mai mult o artă decât o știință exactă, el este o artă care trebuie să țină cont de știință și să urmeze o anumită logică.

Ceea ce reiese din inițiativele de reformă recente din alte țări este că:

- a) publicul larg are un anumit grad de implicare în procesul de reformă, decizia nefiind exclusiv rezervată elitelor politice (Farrell 2001);
- b) există o anumită preferință pentru formele de sistem electoral mixt (Shugart și Wattenberg 2001);
- c) există o tendință către personalizarea opțiunilor, adică a da posibilitatea cetățeanului să exprime o opțiune pentru un candidat, nu doar pentru un partid (Renwick & Pilet 2011).

III.1. RECOMANDĂRI PRIVIND PROCESUL DE REFORMĂ A LEGISLAȚIEI ELECTORALE

III.1.A. Clarificarea și prioritizarea scopului, înaintea mijloacelor

Înainte de a demara procesul de reformă, trebuie clarificat care este problema care se dorește abordată și, așadar, care este scopul acestui demers. Din acest punct de vedere, este imperativ să adresăm mai întâi procesul viciat de luare a deciziilor în România, înainte de a putea vorbi de ameliorarea funcționării democrației.

Reformele electorale de succes, cum a fost cea din Noua Zeelandă, au plecat de la agrearea unui set clar de obiective și de criterii pe baza cărora s-au evaluat meritele diferitelor propuneri. În cazurile mai puțin fericite, cum a fost reforma din Italia, compromisurile și faptul că obiectivele au fost de la bun început vagi au contribuit la o reformă mult mai slabă, care n-a reușit să rezolve problemele sistemului politic care au constituit impulsul pentru acea reformă. Comisia Jenkins din Marea Britanie a stabilit un set clar de obiective și criterii pe baza cărora să se judece orice alternativă tehnică și apoi au solicitat opinii/evaluări de la organizații și persoane cu interese în domeniu inclusiv de la specialiștii cei mai cunoscuți pe plan internațional așa cum a fost cazul și în Noua Zeelandă.

Este o strategie extrem de riscantă și foarte puțin productivă să se mimeze consensul pe anumite aspecte, când de fapt s-a agreat doar un aspect minor sau vag legat de alternativele tehnice dar există diferențe de opinie insurmontabile legate de aspectele fundamentale. Așadar o recomandare principală este de a discuta și agreea în primul rând problemele specifice ce se doresc abordate și obiectivele precise. Acestea trebuie să fie susținute de un număr cât mai mare de actori politici.

Câteva recomandări legate de procesul de stabilire a obiectivelor și criteriilor și de evaluare a sistemelor:

- a) Obiectivele reformei trebuie stabilite pe baza unor principii normative și prin analiza contextului politic. Ambele considerente - cel principal și cel legat de context - sunt importante, pentru a stabili criteriile și pentru a menține așteptările privind rezultatele reformei într-o zonă realistă. Este nevoie, pentru a realiza aceste lucruri, de mai multe analize și de analize mai bune legate de elitele politice și sistemul politic, precum și de un studiu serios și sistematic al legăturilor între votanți și reprezentanții lor (parlamentarii și partidele). Fără a clarifica problemele, obiectivele vor rămâne vagi.
- b) Deși există uneori incompatibilități între diverse obiective, acestea pot fi reconciliate într-o anumită măsură. Este posibil, de exemplu, să favorizăm și stabilitatea guvernamentală și să menținem, totodată, un grad ridicat de reprezentare a diverselor

forțe politice în Parlament. Aceste două lucruri nu sunt ireconciliabile. Sigur, putem prioritiza unul din obiective față de celălalt, dar nimeni nu poate nega că ambele sunt importante și că trebuie atins un echilibru, mai ales că stabilitatea nu înseamnă neapărat că guvernarea trebuie făcută de un singur partid și reprezentarea sporită nu înseamnă neapărat proporționalitate perfectă.

- c) În ceea ce privește criteriile, e nevoie să recunoaștem că vor exista plusuri și minusuri pentru fiecare opțiune de sistem electoral. Sistemele electorale au efecte multiple și, în consecință, nu există niciun sistem care să fie perfect „cu privire la toate criteriile posibile de evaluare” (Grofman și Bowler 1996).

III.1.B. Un proces democratic: expertiză, audieri publice, informarea și implicarea opiniei publice

Maniera în care o reformă este adoptată nu este deloc irelevantă. Oricât de mare ar fi claritatea privind obiectivele stabilite la început, după cum explică Horowitz (2003), un sistem perfect coerent nu va fi posibil. Dar coerența nu este singurul criteriu. Ceea ce va asigura legitimitatea reformei va fi și includerea tuturor actorilor relevanți în procesul de decizie, pentru a limita probabilitatea ca sistemul adoptat să dezavantajeze în mod sistematic anumite partide sau forțe politice. În România este de evitat și pericolul alegerii unui sistem electoral pe care nu îl înțelege nimeni așa cum s-a întâmplat în 2008 în urma unei competiții populiste dublată de frica de de legitimare și de grabă.

Dintr-un punct de vedere normativ, este întotdeauna mai bine să fie incluși cât mai mulți cetățeni în procesul de decizie și să fie luate în considerare cât mai multe opinii în procesul de deliberare. Însă nu ajunge să pară că sunt ascultate opiniile societății civile structurate. Este esențial a nu omite pozițiile experților în domeniu și a asigura că se iau în calcul cele mai avansate cunoștințe din domeniu. Deciziile bine informate sunt mai bune decât deciziile slab informate. Implicarea cetățenilor și a experților, și nu doar a partidelor, adresează într-o anumită măsură problema de legitimitate dată de faptul că decidenții finali sunt exact aceia care vor fi direct afectați de sistemul ales (politicienii și partidele politice).

Din punct de vedere practic, o decizie în care au fost implicați mai mulți actori în afara organizațiilor de partid are șanse mai mari să se bucure pe termen lung de sprijinul populației și, totodată, al tuturor forțelor politice. Acest lucru însă depinde de cum sunt agregate opiniile, dacă se ține realmente cont nu doar de opinii mai vocal exprimate ci și de argumente și cunoștințe, iar agregarea opiniilor este transparentă.

Reformele cele mai de succes au fost bazate pe un proces democratic de decizie, care a inclus consultarea experților și a publicului și eforturi reale de comunicare cu cetățenii obișnuiți, prin campanii de informare.

III.2. RECOMANDĂRI PRIVIND LEGISLAȚIA ELECTORALĂ

II.2.A. Sistemul electoral propriu-zis

Evaluarea opțiunilor pentru un nou sistem electoral cu luarea în calcul simultană a unui set de criterii și a legăturilor dintre diversele componente ale sistemului electoral în interacțiune cu sistemul de partide și restul arhitecturii instituționale ne conduce la următoarele concluzii:

- Este necesară păstrarea proporționalității însă cu o alocare a mandatelor mai transparentă și mai ușor de explicat decât până în prezent (atât 1992–2008 cât și post 2008). Mărirea conflictului politic și a tendințelor de tip câștigătorul ia totul prin majoritarism ar putea avea efecte negative asupra consolidării democratice fără a conduce la efecte pozitive asupra stabilității guvernamentale (legată mai degrabă de alianțele electorale vagi dintre partide, migrația politică și intervenția președintelui).
- Din punct de vedere al dimensiunilor circumscripțiilor considerăm necesare circumscripții de dimensiuni medii care pe de o parte pot menține câștigurile obținute privind interesul parlamentarilor față de circumscripția pe care o reprezintă și pe de altă parte să permită o mai bună proporționalitate și deschidere către exprimarea de preferințe față de un candidat al aceluiași partid.
- Modul de exprimare a votului, în special existența posibilității de a exprima preferințe între candidați, contează mai mult decât s-a discutat în România, fără a pretinde însă că este singura modalitate democratică de alegere. Posibilitatea de a vota pe cineva dintre candidații partidului preferat chiar dacă nu este cel pe care îl recomandă partidul este extrem de importantă:
 - Pentru că poate da cetățeanului realmente mai multă putere și mai multe opțiuni ceea ce ar putea scădea dezinteresul și alienarea și chiar încuraja participarea.
 - Poate contribui la atenuarea problemelor legate de calitatea parlamentarilor și a activității parlamentare atât prin penalizare cât și prin recompense electorale. Parlamentarii cu o activitate bună există și au nevoie de încurajare și de mijloace instituționale de sprijin.
- Metoda de a păstra votul pentru partid și a sancționa în interiorul partidului a fost folosită foarte mult în țările din Europa postcomunistă în situații de nemulțumire (v. Cehia 2010, Polonia, v. Millard, Popescu, Toka 2013).
- Dacă se decide deschiderea acestei posibilități este necesar să se analizeze diversele formule de vot preferențial pe listă și alese cele mai eficace atât pentru cetățean cât și pentru coeziunea partidelor.

II.2.B. Accesul la politică

Sușținem eliminarea restricțiilor de acces în politică prin facilitarea înființării de noi partide, inclusiv partide locale și regionale. Un număr redus de membri fondatori care să se angajeze să participe în alegeri la orice nivel nu trebuie dublat de criterii legate de numărul de susținători sau de distribuția geografică a acestora.

Liberalizarea accesului la politică trebuie însoțită de măsuri care să împiedice apariția unor partide surogat ce creează confuzie prin utilizarea unor nume și simboluri asemănătoare cu cele ale unor partide existente și care pot parazita voturile acestora.

Sușținem eliminarea obligativității listei de susținători pentru candidații independenți și reducerea depozitului solicitat pentru fiecare candidatură de la 5 salarii la un salariu minim brut. De asemenea, susținem înființarea unui registru public al candidaților la alegerile naționale și locale care să conțină date despre vârsta, profesia și experiența politică a acestora.

Este necesară redesenarea colegiilor electorale astfel încât să fie eliminate variațiile substanțiale de alegători arondați acestora. Aceste variații afectează în mod direct egalitatea votului.

II.2.C. Accesul la vot

Discuția despre accesul la vot trebuie să fie cât mai cuprinzătoare, luând în calcul problemele cu care se confruntă nu doar votanții din diaspora, ci și cei din țară, nu doar la alegerile prezidențiale, ci la toate tipurile de scrutin, și nu doar aspectele logistice, ci și cele legate de sistemul electoral.

Date fiind dezavantajele votului electronic (probleme legate de sporirea inegalității de acces și de asigurarea securității procesului), cât și cele ale votului prin corespondență (necesitatea înregistrării și alte probleme logistice), nu există nici o soluție ideală pentru extinderea accesului la vot. De aceea sunt foarte importante evaluarea problemelor și nevoilor reale, cu cât mai multe date la îndemână și un proces de decizie cât mai riguros, bazat pe o analiză cost-beneficiu și pe implicarea activă a experților în domeniu, a actorilor politici și a cetățenilor.

Soluția cea mai bună ar putea fi testarea mai multor metode prin proiecte-pilot și, în final, utilizarea unei combinații de modalități pentru votul în diaspora, în loc de una singură (precum votul în persoană, la secție). În orice caz, un prim pas în rezolvarea problemei

votului din diaspora este evaluarea sistematică a resurselor necesare, bazată pe cifre cât mai exacte despre numărul și distribuția cetățenilor români.

În problema prevenirii votului multiplu, în lipsa mai multor probe cum că listele suplimentare ar duce la fraudă electorală sistematică la scară mare, nu susținem în acest punct măsuri care să limiteze accesul la vot, precum eliminarea listelor suplimentare sau necesitatea înregistrării pentru a vota. Informatizarea secțiilor de votare și crearea unui registru electronic sau utilizarea cernelii electorale ar putea fi măsuri utile și care nu ar restricționa posibilitatea cetățenilor de a-și exercita dreptul la vot.

REFERINȚE

- Alexandru, V., Moraru, A. și R. Mihai. 2012. „Sinteza activității parlamentarilor în mandatul 2008-2012”, Seria de Rapoarte de monitorizare a activității parlamentare, București: Institutul pentru Politici Publice.
- Ariton, V., Dobra, S., Ioniță, S., Nuțu, A. O. și A. Mungiu Pippidi. 2011. „România în 2011. Raport Anual de Analiză și Prognoză”, București: Societatea Academică din România.
- Bergman, T., Müller, W. și Strøm, K. 2003. “Parliamentary Democracy: Promise and Problems” in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, (eds) *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Birch, S., Millard, F., Popescu, M. și K. Williams. 2002. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Londra: Macmillan – Palgrave.
- Blais, A. 1999. “Criteria for assessing electoral systems” Paper presented to the Advisory Committee of Registered Political Parties, Ottawa, Ontario, Canada.
- Blais, A. 2000. ‘Mixed electoral systems’ in Richard Rose (ed.) *International Encyclopedia of Elections*. Washington, DC: CQ Press.
- Ciochină, M. 2012. “Aspecte teoretice și practice privind dreptul de inițiativă legislativă al parlamentarilor”, *Buletin de Informare Legislativă, Consiliul Legislativ* 1: 3-9, disponibil la: http://www.clr.ro/eBuletin/1_2012/Buletin_1_2012.pdf
- Chiru, M. 2010. „Legislative recruitment and electoral system change: the case of Romania”, disertație MA, Central European University, Budapesta.
- Chiru, M. 2014. ‘Improving MPs’ Responsiveness through Institutional Engineering? Constituency Questions Under Two Electoral Systems’, Eleventh Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, July 26-27.
- Chiva, C. 2007. „The institutionalisation of post-communist parliaments: Hungary and Romania in comparative perspective”, *Parliamentary Affairs*, 60: 2.
- Ciobanu, I. 2013. ‘Competitivitatea sistemului de partide la nivel local, 1996-2012: de la echilibru la monopol politic’ in: Miroiu, A. and Cerkez, S. *Competiția politică în România*, Iași: Polirom, pp. 224-250.
- Colomer, Josep M. 2003. “It’s Parties that Choose Electoral Systems (Or Duverger’s Laws Upside Down)” Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, NJ, 28-31 August 2003.
- Coman, E. E. 2011. ‘Increasing Representative Accountability Through Electoral Laws: The Consequences of the 2008 Romanian Electoral Reform’, DISC Working Paper Series 18.
- Coman, E. E. 2012. „Legislative Behavior in Romania: The Effect of 2008 Romanian Electoral Reform”, *Legislative Studies Quarterly* 37(2): 199-224.
- Comșa, M. 2013. *Romanian Electoral Study 2012, set de date colectate în cadrul proiectului “Change and stability in Romanian electoral behaviour, 2009-2014”, finanțat de UEFISCDI*.
- Curtice, John, și Philippe W. Shively. 2000. “Who Represents us Best? One Member or Many?” Working Paper. Oxford: Centre for Research into Elections and Social Trends.
- D’Alimonte, R. 2001. *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change*. În M.S. Shugart and M.P. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The best of both worlds ?*. Oxford, Oxford University Press.
- Dummett, M. A. 1997. *Principles of electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David M. 2001. *Comparing Electoral Systems*. Basingstoke: Macmillan - Palgrave.
- Gambetta, D și Warner, S. 2004. „Italy: lofty ambitions and unintended consequences of the 1994 electoral reform.” În Colomer J.M. (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. London- New York: Palgrave.
- Gherghina, S. și Chiru, M. 2013. “Legislative Voting Loyalty after Electoral Reform: Evidence from a New Democracy”, *International Political Science Review*.

- Grofman, B. și Bowler, S. 1996. „STV's Place in the Family of Electoral Systems: Theoretical Comparisons and Contrasts.” *Representation* 34 : 43-47.
- Heller, W. B. and Mershon, C. (eds.) *Political Parties and Legislative Party Switching*, New York: Palgrave Macmillan.
- Horowitz, Donald L. (2003) “Electoral Systems: A Primer for Decision Makers.” *Journal of Democracy* 14 (4): 115-127.
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. 2001. „The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy.” *Party Politics* 7: 277.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2007. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/index.cfm
- Mihai, R. și Alexandru, V. 2009. „Participarea la procesul legislativ în plen și comisii”, *Seria de Rapoarte de monitorizare a activității parlamentare*, București: Institutul pentru Politici Publice.
- Millard, F, Popescu, M și Toka, G. 2013. „The Impact of Preference Voting Systems on Women's Representation and the Legitimation of Quota-based Nomination Results.” *Lucrare prezentată la Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*, Mainz, Germania, 11-16 martie 2013.
- Norris, P. (1995). Introduction: The politics of electoral reform. *International Political Science Review*, 16(1), 3-8.
- Norris, P. 1997. “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems.” *International Political Science Review* 18: 297-312.
- Norris, P. 2003. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Popescu, M. 2002. „Electoral system design in Romania: Objectives and consequences.” *Lucrare prezentată la Journée Roumanie*, organizată de CERl – IEP, Institute of Political Science, Paris, 24 aprilie 2002.
- Popescu, M. 2003a. ‘Le design du système électoral roumain: objectifs et conséquences’, in ‘Société et Politique dans la Roumanie Contemporaine’, Eds. Alexandra Ionescu et Odette Tomescu-Hatto, Paris: L'Harmattan.
- Popescu, M. 2003b. ‘The parliamentary and presidential elections in Romania, November 2000’, *Electoral Studies*, Vol. 22 (2) June 2003, pp. 325-335.
- Popescu, M. 2003c. ‘The Romanian Electoral System: Handling Multiple Interests in a Dominant Party System’, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia 28 August – 1 September 2003.
- Popescu, M și Stefuriuc I. 2003. ‘Cleavage Mobilization, Performance Evaluations and Support for Democratic Institutions: A Longitudinal Analysis of Romania’, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, 28 March – 2 April 2003.
- Popescu, M. 2005. „In quest of a better political system: more accountability and better representation.” Disponibil la: <http://www.policy.hu/popescu/POLICYPAPER.pdf>.
- Popescu, M. și Soare, S. 2014. ‘Engineering party competition in a new democracy: post-communist party regulation in Romania’, *East European Politics*, 30(3): 389-411.
- Rae, Douglas W. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Renwick, D. și Pilet, J-B. 2011. „The Personalization of Electoral Systems: Theory and European Evidence.” *Lucrare prezentată la ECPR General Conference*, Universitatea Reykjavik, Islanda, 25-27 august 2011.
- Reynolds, A. 2000. ‘Electoral System Design’ in Richard Rose (ed.) *International Encyclopedia of Elections*. Washington, DC: CQ Pres.
- Reynolds, A, și Reilly, B. eds. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Shabad, G. 2004. 'Inter-party mobility among parliamentary candidates in post-communist East Central Europe' *Party Politics* 10(2):151-176.
- Shugart Soberg, M. și Wattenberg, Martin P. eds. 2001. *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Ștefan, L. 2003. Sondaj de opinie în rândul parlamentarilor români.
- Ștefan, L. 2011. Sondaj de opinie în rândul parlamentarilor români.
- Strøm, K. 2003. 'Parliamentary democracy and delegation' in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman eds, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford : Oxford University Press.
- Strøm, K, Müller, W. C., și Bergman T. Eds. 2003. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford : Oxford University Press.
- Tudor, S. 2008. *Politica 2.0.08: politica marketingului politic*, Bucharest: Tritonic.
- Taagepera, R, și Shugart Soberg, M. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT, & London: Yale University Press.
- Volintiru, C. 2012. „Institutional Distortions, Clientelism and Corruption: Evidence from Romania”, CCREI Working Papers Series 1. Disponibil la: http://www.rei.cercetare.ase.ro/WP/Archive/Volintiru%20Clara_Working%20Paper.pdf