

Reforma mecanismelor de reprezentare politică a cetățenilor în România

Principii, alternative, recomandări



CENTRUL PENTRU
STUDIUL DEMOCRAȚIEI

CLUJ-NAPOCA
2015

Acest raport prezintă viziunea promovată de Centrul pentru Studiul Democrației cu privire la reformarea principalelor instituții și legi care au ca rol reprezentarea politică a cetățenilor din România. Scopul final este încurajarea cetățenilor de a participa la viața politică prin agregarea eficientă a intereselor lor la nivelul sistemului politic și transpunerea cât mai fidelă a acestora în politici publice.

Principiile și elementele concrete care compun viziunea noastră au stat la baza unei ample campanii de comunicare publică și de advocacy instituțional în procesul de elaborare a unor noi legi privind sistemul politic din România, desfășurată de CSD în perioada ianuarie-iunie 2015, ca organizație a societății civile cu expertiză academică provenită din domeniul științelor politice.

Acest raport are următoarele componente principale:

- (1) Contextul - provocările cu care se confruntă astăzi democrația din România, din perspectiva reprezentării cetățenilor de către politicieni, în context internațional.
- (2) Principiile pe care se bazează recomandările noastre.
- (3) Direcțiile de reformă pe termen lung a instituțiilor și mecanismelor politice care asigură reprezentarea cetățenilor.
- (4) Propunerile tehnice făcute de echipa Centrului pentru Studiul Democrației în perioada ianuarie-iunie 2015, în contextul proiectelor de lege dezbătute de Parlament.

Lista autorilor și contribuitorilor

Coordonatori academici:

Dr. George Jiglău, lector în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”
Dr. Gabriel Bădescu, profesor în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”

Principalii autori din Centrul pentru Studiul Democrației:

Dr. Cosmin Marian, conferențiar în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”
Laura Bretea, expert electoral internațional
Dr. Daniela Angi, cercetător în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”
Dr. Toma Burean, cercetător în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”
Carmen Greab, cercetător în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”
Dr. Florin Feșnic, cercetător în Științe Politice la Universitatea „Babeș-Bolyai”

Guest experts:

Dr. Lavinia Stan, profesor în Științe Politice la St. Francis Xavier University,
chair of the Society for Romanian Studies at American Political Science Association
Dr. Ronald F. King, profesor în Științe Politice la San Diego State University
Dr. Paul E. Sum, profesor în Științe Politice la University of North Dakota,
membru al Society for Romanian Studies at American Political Science Association
Dr. Gabriela Borz, lector în Științe Politice la University of Strathclyde, Glasgow
Dr. Sergiu Gherghina, lector în Științe Politice la Goethe Universität, Frankfurt
Dr. Adriana Bunea, Research Fellow la University College London
Doru Frantescu, Policy Director și co-fondator, VoteWatch Europe
Dr. Clara Volintiru, London School of Economics și lector la Academia de Studii Economice, București

Coperta și DTP: Ioana Filipaș



Cuprins

Context	4
I. The reform of the electoral system and of electoral procedures	8
I.1. What is the electoral system used for electing MPs?	8
I.2. Procedures for organizing elections	13
I.3. Electoral procedures for Romanians abroad	14
I.3.1. Elections in the polling stations abroad	15
I.3.2. Postal voting	16
I.3.3. Internet voting	16
II. The founding and functioning of political parties	18
II.1. The founding and functioning of political parties	18
II.2. Financing political parties	19
III. Reforming Parliament and adding efficiency to complementary citizen representation mechanisms	22
III.1. Parliament Reform	22
III.2. The Referendum	23
III.3. Citizens' legislative initiative	25
APPENDICES	28
APPENDIX I.1	28
APPENDIX I.2	30
APPENDIX I.3	34
APPENDIX II.1	38
APPENDIX II.2	38



Context

Reforma clasei politice trebuie să pornească de la interesele cetățenilor

Evoluțiile din politica internă și externă din ultimii ani obligă România să găsească mecanismele optime prin care să își exploateze potențialul și să își asume un rol important pe scena internațională, păstrând drept prioritate interesele și bunăstarea cetățenilor săi.

Cunoaștem din istoria modernă că, într-un context de stabilitate și securitate, democrația este asociată cu prosperitatea economică și cu bunăstarea oamenilor. România este o democrație de peste 25 de ani, însă continuă să rămână o națiune care nu reușește să se exprime la adevăratul său potențial. România parcurge mecanic procesele specifice democrației, însă acestea nu sunt asociate cu responsabilitate și convingere din partea cetățenilor săi și a instituțiilor. Prestația slabă a unor instituțiilor democratice fundamentale ale statului este reflectată în ratele de încredere exprimate de cetățeni în sondajele de opinie. DNA (61,4%) și Președinția (50,6%) se află în topul încrederii, beneficiind de contextul favorabil asociat cu perioada electorală din 2014, însă Parlamentul (23,8%) sau Guvernul (12,6%), conform unui sondaj INSCOP din aprilie 2015.

Elitele politice românești se află într-un moment în care trebuie să surprindă și să acționeze conform intereselor cetățenilor pentru a restabili încrederea în Parlament și Guvern, precum și partidele politice. O reformă serioasă a legislației care transpune în practică mecanismele de reprezentare politică reprezintă o prioritate pentru a asigura dezvoltarea ulterioară, din punct de vedere democratic și nu numai, a României. Clasa politică trebuie să își asume o viziune bazată pe principii și obiective democratice solide, elaborate printr-un dialog cu societatea civilă bazat pe încredere, respect și competență de ambele părți.

Pe de alta parte, implicarea cetățenilor este o condiție esențială pentru consolidarea statului de drept. Din acest motiv, considerăm că este necesar să existe un cadru legal care să încurajeze participarea cetățenilor, prin îmbunătățirea ofertei politice, prin sporirea competitivității din cadrul sistemului de partide și din interiorul partidelor, prin micșorarea distanței dintre alegători și aleși locali sau naționali și prin eficientizarea pârgurilor existente de participare a cetățenilor la viața politică (referendum, inițiativă cetățenească, instrumente de participare la nivel local). **Este important ca deopotrivă la nivelul societății românești și al elitelor politice să fie cultivată o cultură a dezbaterii în luarea deciziilor, care să asigure transparența, valorificarea energiilor intelectuale și profesionale și identificarea celor mai bune soluții de pus în practică prin politici publice.** Acțiunile susținute ale DNA din ultimele luni reprezintă o un pas bun înspre însănătoșirea clasei politice. Totuși, acestea nu pot avea un efect pozitiv pe termen lung, deoarece reforma reală trebuie să înceapă din interiorul

partidelor, prin stabilirea unor standarde morale și de leadership mai ridicate, completate de presiunea cetățenilor asupra politicianilor, atât prin vot, cât și între alegeri.

Ne dorim ca această abordare să fie reflectată într-un cadru legislativ care să contribuie la îmbunătățirea comunicării dintre cetățeni și reprezentanți și, în consecință, la implementarea unor politici publice care răspund mai bine interesului public. De asemenea, ar fi diminuate suspiciunile că deciziile politice sunt luate doar pe baza unor negocieri sau înțelegeri netransparente între partide. O dezbatere solidă ar putea genera un set de modificări care să inducă predictibilitate și stabilitate la nivelul sistemului politic.

Un raport al Center for European Policy Analysis (CEPA) publicat în vara lui 2014 afirma că, în contextul regional tensionat, România se află într-un moment crucial al evoluției sale democratice, care presupune riscuri majore, dar și oportunități la fel de mari. Alegerile politice pe care le va face statul român în viitorul apropiat vor determina dacă România ratează sau nu acest moment. Raportul CEPA subliniază importanța de a continua reformele deja începute în sectoare cheie și punctează prioritățile în domeniul conducerii politice¹. Raportul de față al Centrului pentru Studiul Democratiei vine să materializeze prioritățile de conducere publică cu propuneri concrete, orientate către câteva elemente legislative cheie din perspectiva reprezentării politice a cetățenilor.

Democrația în lume, în criză

Contextul politic internațional creează acum o presiune suplimentară asupra României să își rezolve problemele de deficit de reprezentare politică. Calitatea democrației în lume este în al nouălea an consecutiv de regres, numărul țărilor aflate în declin în 2014 fiind aproape dublu față de cel al țărilor aflate în progres (61 față de 33, conform raportului Freedom House din 2015). Trei dintre vecinii României au cunoscut un declin în ultima perioadă: Ungaria, considerată până de curând un campion al tranziției democratice post-comuniste, este condusă de un premier care își declară simpatia pentru un regim iliberal, iar partidul extremist Jobbik a egalat în sondaje partidul de guvernământ Fidesz. De asemenea, Bulgaria se confruntă cu o perioadă de instabilitate politică începând cu 2012, numărul protestelor publice sporind semnificativ în ultimii trei ani comparativ cu perioada anterioară. Nu în ultimul rând, Ucraina, o țară care are o graniță de 650 de km cu România, este angrenată într-un conflict militar și politic care are șanse ridicate să dureze o perioadă îndelungată.

¹ <http://www.contributors.ro/analize/washingtonul-isi-redefineste-interesul-pentru-buna-guvernare-in-europa-de-est/>



Din cauza acestui conflict și, mai general, a înrăutățirii climatului geopolitic din Sud-Estul Europei, mediul extern a devenit mai ostil dezvoltării democratice a acestor țări.¹

În acest context, România trebuie să demonstreze fără echivoc că este ferm angajată pe calea democrației, pentru a rămâne o ancoră de stabilitate într-o regiune confruntată cu tendințele expansioniste ale Rusiei și abaterile de la principiile democratice ale vecinilor noștri. Un comportament predictibil, fără șovăieli, din elitelor politice din România poate credibiliza țara noastră și poate capitaliza această credibilitate într-o creștere a calității vieții pentru cetățenii români. Acum, deși țara noastră respectă formal regulile instituționale democratice, episoade de profund conflict instituțional precum cele din vara anului 2012 sau din perioada mai-iunie 2015 provoacă îngrijorare cu privire la stailitatea democrației românești, atât în raport cu partenerii internaționali, cât și în raport cu proprii cetățeni. Menținerea de către Comisia Europeană a monitorizării pe tema justiției, refuzul unor state de a accepta intrarea României în spațiul Schengen sau menținerea vizelor pentru cetățenii români de către Guvernul SUA arată că există încă suspiciuni și temeri din partea partenerilor occidentali cu privire la calitatea democrației românești. Acestea provin nu din calitatea cetățenilor români, ci aproape exclusiv din felul în care România este guvernată de către clasa politică.

Este timpul ca aceste suspiciuni să fie înlăturate prin acțiuni politice hotărâte, pentru ca România să nu mai fie ofere motive pentru a fi considerată un partener de mână a doua. România trebuie să devină un actor internațional pe deplin credibil și să își valorifice potențialul de acțiune strategică pe care îl are datorită poziționării sale geografice și imensului capital uman de care dispune.

Ianuarie-iunie 2015: șase luni de oportunități, dezamăgiri și speranțe

După alegerile prezidențiale din 2 și 16 noiembrie 2014, în România a apărut o fereastră de oportunitate pentru schimbări profunde la nivelul sistemului politic. Evenimentele care au însoțit alegerile la secțiile organizate în străinătate au deschis calea pentru discuții legate de introducerea unor mecanisme noi care să ușureze accesul alegătorilor la procesul electoral. În acest context, este lăudabil ca s-a deschis o discuție mai amplă despre modul în care instituțiile politice – Parlament, Guvern, Președinție, autorități locale, partide politice – interacționează cu cetățenii. Prin urmare, toate partidele au amintit în discursul public nevoia implementării unor reforme care să răspundă lipsei de satisfacție a cetățenilor față de clasa politică, reflectată în nivelul scăzut al încrederii în instituțiile amintite.

Partidele politice au imprimat un ritm alert acestor discuții. În ianuarie 2015 Parlamentul a reactivat comisia parlamentară înființată cu scopul de a propune o nouă legislație electorală. Având în vedere hotărârea Curții Constituționale prin care se stabilește că legislația electorală poate fi modificată cel mai târziu cu un an înaintea alegerilor, partidele politice au stabilit ca termen limită pentru adoptarea și implementarea în legislație a modificărilor începutul lunii iunie 2015, cu un an înaintea alegerilor locale din iunie 2016. Până la această dată au fost deja adoptate de Parlament și promulgate de către președintele

Klaus Iohannis trei legi fundamentale în această discuție: legea privind finanțarea partidelor și campaniilor electorale, legea alegerilor locale și legea partidelor. **Așadar, se poate spune că politicienii au reacționat prompt la această fereastră de oportunitate și au adus câteva îmbunătățiri cadrului legal anterior.**

Totuși, nu putem vorbi despre reforme reale, ci cel mult despre jumătăți de măsură. Dezbaterile formale nu au fost dublate de ridicarea standardelor de etică și rigurozitate. Politicienii au lăsat loc în continuare pentru practici netransparente, care fac ca obiectivul de a spori încrederea cetățenilor în instituții și calitatea reprezentării cetățenilor de către instituții să fie încă departe de îndeplinire. De asemenea, procedura de adoptare a acestor legi, precum și modul general de lucru al comisiei parlamentare create pentru a gândi revizuirea lor au atras critici din partea societății civile cu privire la lipsa transparenței chiar în timpul procesul de deliberare. Rămân în continuare pe agenda Parlamentului proiectele de lege care vizează alegerile parlamentare și votul prin corespondență pentru românii din străinătate. În plus, încă nu sunt luate în discuție alte teme fundamentale din perspectiva calității reprezentării politice, între care modul de funcționare și structura Parlamentului sau reforma administrativ-teritorială și modul de funcționare a autorităților locale.

Tot în perioada ianuarie-iunie 2015, în care s-au desfășurat discuțiile pe temele amintite mai sus, am fost martorii unor rezultate fără precedent în lupta anticorupție, acțiunile procurorilor vizând numeroși politicieni de top. În această perioadă, s-au declanșat anchete penale și au avut loc chiar arestări în cazul unor foști și actuali miniștri, parlamentari, lideri politici locali, culminând cu punerea sub acuzare a prim-ministrului Victor Ponta pentru săvârșirea unor fapte de corupție. Concomitent, s-au înmulțit vocile critice din mediul politic la adresa justiției, principala acuză fiind faptul că procurorii ar urmări interesele politice ale opoziției. Astfel, s-a ajuns la o reală criză de stat, existând un conflict deschis între elitele politice din Guvern și Parlament și elite ale sistemului de justiție. Pot fi amintite în acest context criticile venite din partea președintelui Senatului, al doilea om în stat, Călin Popescu-Tăriceanu, sau ale premierului Ponta la adresa procurorului-șef DNA, Laura Kovesi, sau a președintei Înaltei Curți de Casație și Justiție, Livia Stanciu.

Este regretabil faptul că Parlamentul, principalul for reprezentativ în orice democrație, continuă să fie mai degrabă o frână în calea dezvoltării României. Parlamentul reflectă calitatea sistemului politic și, mai precis, pe cea a partidelor politice. **Reînnoirea clasei politice și eliminarea politicienilor incompetenți sau care nu servesc interesul public ar trebui să se facă prin intermediul partidelor politice. Acum, reînnoirea elitei politice a ajuns să fie îndeplinită de sistemul de justiție. Această realitate tristă nu denotă un sistem de justiție supradimensionat și cu afinități politice, ci un sistem politic dominat de corupție, incapabil să funcționeze în beneficiul cetățenilor români.**

¹ Mitchell, W. "Romania after the Ukraine War: Threats and Opportunities", Speech at Babeș-Bolyai University. Cluj-Napoca, Romania November 6, 2014.

Provocări

Perioada februarie-aprilie 2015, premergătoare adoptării legilor amintite mai sus, a prilejuit un proces de mobilizare fără precedent a societății civile în încercarea de a propune și de a determina Parlamentul să implementeze reforme reale, iar echipa noastră, formată din specialiști în științe politice din universități din România și din străinătate, a contribuit cu o serie de recomandări fundamentate științific de reformă a sistemului politic. Intervenția noastră pornește de la premisa că există un acord larg în rândul societății civile și chiar în rândul partidelor privind problemele care trebuie rezolvate la nivelul sistemului politic, dar că soluțiile nu sunt deloc evidente. Canalele de comunicare dintre politicieni și societatea civilă nu sunt bine dezvoltate. Politicienii iau adeseori decizii fără o bază tehnică solidă sau chiar în necunoștință de cauză. Un exemplu în acest sens este reforma electorală de dinaintea alegerilor parlamentare din 2008, care a dus la implementarea unui sistem electoral care și-a atins prea puțin din scopurile propuse și a avut efecte secundare nedorite însemnate¹.

De cealaltă parte, propunerile societății civile au fost adeseori neconectate la realitățile politice și sociale, fiind făcute adeseori pe un ton agresiv și antagonizant. În acest context, salutăm capacitatea societății civile din aceste șase luni de a avea o abordare mai profesionistă a dialogului cu politicienii și, în același timp, deschiderea mai mare a politicienilor față de consultări și dialog. Cu toate acestea, rezultate practice ale acestui dialog, ilustrate de legile adoptate în această sesiune parlamentară, arată că politicienii au înțeles să trateze acest dialog mai degrabă ca pe unul formal, manifestând în continuare rezistență la schimbare și argumente.

Așadar, considerăm că, odată cu alegerile prezidențiale din 2014, România a intrat într-un proces mai îndelungat de reformare a instituțiilor politice, prima parte a lui 2015 reprezentând o primă etapă a acestui proces. Principalul câștig al acestei etape este capacitatea societății civile de a se mobiliza și de a fi parte a unui dialog cu instituțiile politice, concomitent cu disponibilitatea instituțiilor de a lua parte la acest dialog. În același timp, rezultatele acestui dialog în practică nu sunt încă mulțumitoare și este esențial ca el să continue și în lunile și anii care vor urma.

În același timp, este important ca reforma să aibă loc și în interiorul partidelor, în special al celor mari, prin deciziile și voința acestora. Felul în care arată sistemul electoral pentru alegerile locale sau naționale nu are un impact semnificativ dacă persoanele recrutate de partide pentru a fi propulsate în funcții publice nu sunt oneste și competente și dacă acestea nu sunt loiale în primul rând interesului public. Deși considerăm că tipul de sistem electoral influențează calitatea democrației, atunci când candidații dintre care alegem sunt slabi, implicit și aleșii vor fi slabi, indiferent care e procedura prin care îi alegem.

Principii și zone de intervenție

Propunerile noastre privind îmbunătățirea nivelului de reprezentare politică în România vizează trei domenii majore de intervenție, complementare:

¹ Gherghina, Sergiu, și George Jigla. "Where does the mechanism collapse? Understanding the 2008 Romanian electoral system." *Representation* 48.4 (2012): 445-459.

1. Alegeri și proceduri electorale
2. Înființarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice
3. Structura și atribuțiile Parlamentului, mecanisme de influențare și control al aleșilor între alegeri

Ordinea în care sunt redată în acest raport reflectă importanța pe care am acordat-o fiecărei teme în campania de advocacy desfășurată de CSD în perioada ianuarie-iunie 2015. De asemenea, partea a treia se referă la teme pe care le considerăm importante din perspectiva reprezentării politice, dar care nu au intrat încă pe agenda politică.

Principii generale

1. Ca element esențial al unei democrații, reprezentarea politică trebuie să reflecte fara echivoc interesele cetățenilor și ale țării. Democrația presupune un dialog continuu între cetățeni informați și implicați și factori de decizie care acționează în interes public, precum și un control permanent exercitat de către cetățeni.

2. Sunt necesare schimbări de design instituțional și legislativ pentru creșterea calității reprezentării politice, gândite sub forma unui pachet de măsuri complementare care să aibă ca scop îmbunătățirea reprezentării politice a cetățenilor.

3. Schimbările legislative trebuie să încurajeze și să țină cont de propunerile societății civile și ale mediului academic și să aibă o bază științifică solidă. Este necesară o evaluare atentă a interacțiunii dintre politicile publice noi, adecvarea lor la contextul românesc, măsura în care reflectă preferințele cetățenilor.

4. Mecanismele de reprezentare politică trebuie să asigure promovarea competenței și onestității în funcțiile publice. Acest lucru presupune atât o legislație electorală transparentă, care să asigure egalitatea de șanse tuturor celor care doresc să participe la alegeri, în calitate de competitori sau de alegători, cât și un efort din partea partidelor de a își îmbunătăți și transparentiza filtrele de selecție internă a cadrelor propulsate în funcții publice.

I. Reforma electorală

Principii:

- Implementarea unor proceduri de organizare a alegerilor care să asigure accesul la vot al tuturor cetățenilor României, oriunde s-ar afla.
- Transparență totală în toate fazele procesului electoral și accesul neîngrădit al observatorilor electorali.
- Implementarea unor proceduri de organizare care să încurajeze accesul la competiția electorală pentru toate partidele, nu să impună bariere care să avantajeze doar partidele mari.
- Promovarea unei formule electorale care să asigure șanse egale pentru toți candidații, atât tuturor celor aflați pe listele de partid, cât și celor independenți.
- Promovarea unei formule electorale care să sporească nivelul de competitivitate al alegerilor și să favorizeze promovarea în funcțiile publice a candidaților celor mai competenți, nu a celor mai loiali partidelor sau a celor mai potenți financiar.

Principalele recomandări

Sistemul electoral pentru alegerea parlamentarilor trebuie să se bazeze pe principiul proporționalității, completat cu următoarele elemente:

- Votul trebuie să fie acordat pe liste deschise, pentru a permite alegătorilor să aibă la dispoziție o paletă cât mai mare de opțiuni nu doar între partide, ci și în interiorul acestora.
- Criteriile de acces la competiție și de atribuire a mandatelor trebuie să fie simplificate în cazul candidaților independenți, pentru a încuraja participarea acestora la procesul electoral.
- Pragul electoral pentru accesarea în Parlament trebuie coborât de la 5% la 3% din voturi, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei și în virtutea faptului că un prag mai redus asigură o proporționalitate mai mare a distribuției mandatelor.

În cazul celorlalte tipuri de alegeri, recomandăm:

- Primarii trebuie aleși prin vot majoritar, în două tururi de scrutin, în loc de un singur tur de scrutin, pentru a asigura o reprezentativitate cât mai mare a acestora la nivelul comunităților.
- Principiul listelor deschise trebuie introdus și pentru alegerea consilierilor locali și a consilierilor județeni, aleși până acum pe liste închise.
- Pragul electoral pentru accesarea în consiliile locale și județene ar trebui eliminat definitiv în cazul alegerilor locale.

Din perspectiva procedurilor de organizare a alegerilor, recomandăm:

- Publicarea unui Cod Electoral unitar, care să conțină întreaga legislație electorală.
- Interzicerea prin lege a adoptării de Ordonanțe de Urgență care modifică legislația electorală.
- Adoptarea unui calendar de actualizare a legislației electorale respectând standardele internaționale.
- Modificarea legislației pentru a permite o activitate mai transparentă și mai inclusivă a Birourilor Electorale.

Legislația electorală trebuie să garanteze accesul românilor de peste hotare la procesul electoral. În acest sens, recomandăm următoarele:

- Organizarea secțiilor de vot de peste hotare trebuie să ia în calcul numărul de alegători de la alegerile precedente și prognozele privind variația numărului acestora. Secțiile de votare trebuie dotate cu material suficient pentru a primi cel puțin 1.000 de alegători.
- Introducerea posibilității de a vota prin corespondență, prin mecanisme care să asigure secretul votului și costuri cât mai reduse pentru înscrierea și exercitarea votului de către cetățenii români din străinătate.

II. Înființarea și funcționarea partidelor

Principii:

- Asocierea legală facilă într-un partid a oricărui grup de cetățeni care doresc acest lucru.
- Stabilirea unor condiții clare și cât mai puțin restrictive pentru radierea partidelor, în acord cu condițiile stabilite de Constituție.
- Asigurarea prin lege a condițiilor necesare, financiare și logistice, pentru ca orice partid să se bucure de sustenabilitate organizațională.

- Impunerea unor reguli clare și transparente pentru finanțarea partidelor, astfel încât partidele să nu fie tentate să ocolească legea pentru a avea acces la resurse.

Principalele recomandări

Înființarea mai ușoară a partidelor politice, cu doar trei membri fondatori, este principalul element de reformă politică din 2015. Cu toate acestea, sunt necesare în continuare:

- Revizuirea criteriilor prin care un partid poate fi radiat, în sensul eliminării obligației unor partide înființate cu scop local de a dezvolta o activitate la nivel regional sau național.
- Creșterea transparenței în finanțarea partidelor și campaniilor, în special în ceea ce privește împrumuturile și donațiile, prin eliminarea posibilității ca acestea să rămână anonime.
- Coborârea pragului procentual care trebuie atins de un partid în alegeri (în prezent de 3%) pentru a putea deconta cheltuielile de campanie de la stat, pentru a nu descuraja participarea în alegeri a unor partide mai mici.

III. Mecanisme de reprezentare între alegeri

Principii:

- Reformele legislative și revizuirea Constituției trebuie să pornească de la premisa că Parlamentul este principalul pilon al democrației reprezentative. Abuzul de ordonanțe de urgență al Guvernului trebuie stopat.
- Este necesară crearea unui cadru instituțional care să confere Parlamentului principalul rol de legiferare și mecanisme de control eficiente în raport cu Guvernul.
- Referendumul și inițiativa legislativă cetățenească trebuie să reprezinte un mecanism aflat la îndemâna cetățenilor, iar voința exprimată prin aceste instrumente trebuie transpusă în practică fără a lăsa loc la interpretări.
- Reforma legislației privind partidele și a mecanismelor de alegere a parlamentarilor are rolul de a asigura o creștere a nivelului de competență și performanță a Parlamentului. Concomitent, Parlamentul trebuie să își recapete rolul instituțional, de principal for de deliberare și reprezentare în democrație.

Principalele recomandări

- Trebuie eficientizate elemente de control parlamentar precum întrebările sau interpelările adresate miniștrilor, moțiunile simple sau moțiunile de cenzură.
- Introducerea posibilității ca referendumul să fie organizat și ca urmare a inițiativei cetățenilor.
- Clarificarea statutului juridic al rezultatelor referendumului, pentru a evita situații precum cea de după referendumul din 2009. Textul legii trebuie să fie mai clar cu privire la statutul obligatoriu sau consultativ al referendumului.
- Eficientizarea inițiativei legislative cetățenești, în așa fel încât aceasta să devină un instrument real la îndemâna unui cetățenilor.



I. Reforma sistemului electoral și a procedurilor electorale

Legislația electorală reprezintă probabil cea mai mare provocare din perspectiva reformei, deoarece comportă un număr foarte mare de dimensiuni și vizează tipuri diferite de alegeri (pentru primari, consilii locale, consilii județene, președinți de consilii județene, alegeri parlamentare, prezidențiale, europarlamentare). Legislația electorală actuală se bazează în continuare pe decizii politice luate imediat după Revoluție, cu o serie de adăugiri și ajustări care au vizat componente precise ale sale.

Această secțiune vizează în principal **trei elemente** aflate în prezent pe agenda politică:

- Sistemul electoral (cu precădere cel pentru alegerea parlamentarilor)
- Procedurile electorale pe teritoriul României
- Proceduri electorale destinate românilor din străinătate

Principii pentru reforma electorală:

1. Implementarea unor proceduri de organizare a alegerilor care să asigure accesul la vot al tuturor cetățenilor României, oriunde s-ar afla.
2. Transparență totală în toate fazele procesului electoral și accesul neîngrădit al observatorilor electorali.
3. Implementarea unor proceduri de organizare care să încurajeze accesul la competiția electorală, nu să impună bariere care să avatnajeze doar partidele mari.
4. Promovarea unei formule electorale care să asigure șanse egale pentru toți candidații, atât tuturor celor aflați pe listele de partid, cât și celor independenți.
5. Promovarea unei formule electorale care să sporească nivelul de competitivitate al alegerilor și să favorizeze promovarea în funcțiile publice a candidaților celor mai competenți, nu a celor mai loiali partidelor sau a celor mai potenți financiar.

Pe baza experiențelor din alte democrații europene, considerăm un sistem electoral proporțional cu liste deschise pentru alegerea parlamentarilor, dar și a consilierilor locali și județeni, ar avea efecte benefice din următoarele perspective:

- ar spori nivelul de competitivitate în interiorul partidelor, fără a le afecta coerența organizațională,
- ar elimina posibilitatea de a crea locuri sigure,
- ar stimula toți candidații de pe listă, indiferent de poziționarea lor, să se implice în mod real în campania electorală,
- ar da șanse tuturor candidaților de pe listă să fie aleși.

Considerăm că introducerea listelor deschise ar completa cadrul mai favorabil pentru apariția de noi partide politice. Aceasta sporește gradul de competiție în interiorul sistemului de partide, iar listele deschise ar spori gradul de competiție în cadrul partidelor.

nomia de piață, un grad mai ridicat de competiție între actori este în avantajul consumatorului, în acest caz alegătorii.

I.1. Ce fel de sistem electoral utilizăm pentru alegerea parlamentarilor?

Modul în care sunt aleși parlamentarii contează pentru felul în care funcționează democrația. Nu există însă o soluție optimă clară și unică pentru toate democrațiile, întrucât calitățile unui sistem electoral depind de atribute ale societății și ale sistemului instituțional din țara în care este aplicat. Mai mult, înțelegerea asupra a ce înseamnă un sistem electoral bun diferă în funcție de importanța acordată fiecăruia dintre următoarele categorii de principii:

1. Asigură o calitate ridicată a reprezentării politice a cetățenilor, conducând la parlamente care reflectă îndeaproape structura de preferințe de politici ale cetățenilor;
2. Crește șansele unor guvernări stabile și eficiente;
3. Permite sancționarea partidelor și a parlamentarilor care înșeală așteptările cetățenilor;
4. Tinde să conducă la un sistem de partide puternic și la existența unor coaliții coerente de partide;
5. Permite existența unei opoziții viabile și eficiente;
6. Este asociat cu un proces electoral ușor de înțeles de către cetățeni;
7. Poate fi aplicat fără dificultăți majore.

Recomandările noastre pentru un nou sistem electoral din România țin cont de o ordonare a acestor principii într-un mod pe care îl considerăm potrivit societății românești și contextului internațional din prezent și din viitorul previzibil. În plus, preferințele noastre sunt ghidate și de numărul și calitatea studiilor care evaluează funcționarea unor sisteme electorale în democrații noi, cu accent asupra celor despre țări cu un trecut comunist.

De ce un nou sistem electoral?

Pentru alegerile parlamentare, în 1990 elita politică a momentului a căzut de acord asupra unui sistem de reprezentare proporțională care accentua rolul și relevanța structurilor de partid și care marginaliza candidaturile individuale (Decretul Lege 92/1990). Formula electorală agreată se baza pe liste de partid închise, fiind o combinație între o Cota Hare aplicată la nivelul circumscripțiilor electorale și aplicarea divizorilor d'Hondt la nivel național pentru a distribui resturile de voturi rămase nedistribuite la nivelul circumscripțiilor. Sistemul a fost în mod constant modificat în sensul reducerii proporționalității, în special prin majorarea pragurilor electorale, cu scopul de a încuraja actorii mari și de a limita fragmentarea. Noile reglementări au limitat drastic șansele partidelor mici și independenților de a obține mandate.

Principiul de bază pe care îl invocăm este că, la fel ca în eco-

Reforma electorală de dinaintea alegerilor din 2008, venită după mai mult de cinci ani de dezbatere publică, nu a modificat proporționalitatea rezultatelor, însă a introdus un element nou în logica reprezentării proporționale. Circumscripțiile multi-membru, județene, au fost împărțite în „colegii electorale” cu magnitudinea egală cu unu. În plus, a fost adăugată regula potrivit căreia „colegiile electorale” care sunt câștigate cu o majoritate voturi (50%+1) sunt extrase, pentru fiecare partid în parte, din numărul de locuri care revine proporțional respectivului partid pe baza aplicării Cotei Hare la nivel de circumscripție și divizorilor d'Hondt la nivel național. Astfel, noul sistem a introdus o dimensiune care premiază candidații care au performanțe mai bune decât structura partidului din care fac parte. Rolul candidaților este consolidat fără a fi diminuată importanța partidelor.

Nemulțumirea față de sistemul utilizat în alegerile din 2008 și 2012 provine în special din efectele pe care această nouă formulă le-a generat cu privire la dimensiunea legislativului după alegerile din 2012. Deoarece principiul de bază este proporționalitatea și dat fiind numărul mare de candidați ai Uniunii Social Liberale (USL) care au obținut peste 50% din voturi în colegiile proprii, a fost nevoie de suplimentarea numărului de parlamentari astfel încât distribuția mandatelor să reflecte distribuția voturilor pentru partide cumulate la nivel de județ și la nivel național. Astfel, Camera Deputaților a ajuns să includă un număr record de 412 membri.

O altă critică adusă frecvent acestui sistem ține de modul complicat prin care voturile se transformă în locuri în parlament, care lasă impresia că sistemul conține o doză importantă de arbitrar, cuvinte precum „loterie” sau „șansă” fiind asociate frecvent de mass-media cu actualul sistem¹.

Aceste neajunsuri au fost invocate pentru a justifica o nouă schimbare a sistemului electoral, discutată în prezent în Parlament. Varianta asupra căreia pare să existe un consens vizează revenirea la un sistem electoral pe liste închise, ceea ce ar însemna practic revenirea la exact același sistem folosit până în 2004 inclusiv, față de care au existat numeroase critici și încercări de reformă, soldate în final cu schimbările din 2008.

Ce fel de sistem electoral?

Societatea românească resimte un deficit grav de reprezentare politică. Studiile din ultimii ani² au arătat, la nivel global, nepotriviri între preferințele de politici ale cetățenilor și prioritățile politicianilor, precum și o nemulțumire profundă privind posibilitățile reduse de a alege parlamentari responsivi și eficienți și de a-i sancționa pe cei care își dezamăgesc electoratul.

La nivel general, sistemele electorale se încadrează în trei categorii principale: (1) majoritare, (2) proporționale și (3) mixte, acestea constând în combinații dintre o componentă majoritară și una proporțională.

¹ Ibid.

² Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press, 2011. Bellamy, Richard, și Sandra Kröger. “Domesticating the democratic deficit? The role of national parliaments and parties in the EU’s system of governance.” *Parliamentary affairs* 67.2 (2014): 437-457. Pentru România, vezi Sergiu Gherghina (ed.), *Voturi și politici. Dinamica partidelor românești în ultimele două decenii*. Institutul European, 2011.

Sistemele electorale de tip proporțional tind să asigure un grad mai ridicat al reprezentării politice a principalelor categorii sociale, reflectate de partidele existente, decât cele de tip majoritar. Sistemele proporționale încurajează pluralismul ideologic, existența partidelor minoritare, cooperarea între partide în realizarea de politici publice și participarea cetățenilor la vot³.

Prin încurajarea guvernelor de coaliție, mai frecvente în sistemele proporționale, împărțirea puterii între cei care formează o coaliție de guvernare este mai transparentă. Formulele de vot proporționale încurajează funcționarea și instituționalizarea partidelor ca un tot unitar, permițând în același timp și pluralismul, existența mai multor partide în cadrul sistemului și la nivelul procesului de luare a deciziilor în structurile locale și naționale. Acest lucru se traduce în clarificări ideologice și de leadership la nivelul partidului, precum și în continuitate la nivelul politicilor promovate de partide.

Sistemele proporționale pot avea câteva neajunsuri din perspectiva calității guvernării. Astfel, guvernele de coaliție, care apar mai frecvent decât în sistemele de vot majoritare, tind să fie mai puțin eficiente în implementarea programelor de guvernare. Totuși, introducerea unui prag electoral național limitează fragmentarea și stabilește un standard de performanță pe care partidele care doresc să accedă în parlament și, implicit, să aibă șansa de a face parte din guvern, trebuie să îl atingă.

De cealaltă parte, sistemele majoritare au meritul de a genera majorități și, implicit, guverne mai puternice, însă cu prețul unor disproporționalități majore și al limitării pluralismului politic. Acestea sunt asociate de regulă cu existența a două sau trei partide mari (sunt bine cunoscute și frecvent invocate cazurile sistemelor de partide din SUA sau Marea Britanie) și bine instituționalizate. Deși sunt mai simple de înțeles de către cetățeni și mai ușor de aplicat în practică, sistemele majoritare încurajează votul strategic, duc la suprareprezentarea partidelor mari în dauna celor mai mici și adeseori generează majorități parlamentare în absența unor majorități a voturilor.

De asemenea, sistemele majoritare creează mecanisme de alterare a competiției prin ușurința cu care pot fi create așa-numitele „locuri sigure”, în care câștigătorul poate fi prezis cu un nivel ridicat de certitudine chiar înaintea alegerilor, indiferent de resursele alocate sau de efortul de a comunica cu alegătorii. Peste 50% dintre câștigătorii mandatelor puse în joc pentru Camera Comunelor din Marea Britanie sunt cunoscuți înainte de alegeri⁴. În Statele Unite, 85% dintre circumscripțiile pentru Camera Reprezentanților sunt considerate locuri sigure⁵. Totuși, în Statele Unite cu precădere este mai prezentă ideea de competiție internă în cadrul partidelor - cu specificul lor american - însă acest element este mult mai puțin prezent în democrațiile europene și mai ales în România. Locurile sigure există și în cazul sistemelor proporționale cu liste închise; cei aflați pe primele locuri ale unei liste închise propuse de un partid mare sunt siguri că vor fi aleși.

³ Blais, A. și L. Massicotte (1997) Electoral formulas: a microscopic perspective, *European Journal of Political Research* 32: 107-129.

⁴ <http://www.electoral-reform.org.uk/safe-seats>

⁵ <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/congressional-elections/fairvotes-projections-for-u-s-house-elections-in-2016/>

Sistemele mixte reprezintă o categorie intermediară, care combină elemente de proporționalitate cu formule de vot majoritar, într-un tur sau două tururi. În cazul sistemelor mixte cu compensare (cum e cazul Germaniei), scopul primordial al sistemului este asigurarea proporționalității, însă mecanismele de compensare pot duce la creșterea numărului de parlamentari. Pe de altă parte, state precum Ungaria nu folosesc un mecanism de compensare, ceea ce implică în esență aceleași dezavantaje ale disproportionalității ca sistemele majoritare. Sistemul utilizat de România în 2008 și 2012 intră în categoria sistemelor mixte cu compensare, însă este atipic chiar și pentru această categorie.

Recomandarea noastră se îndreaptă spre utilizarea unui sistem electoral proporțional cu liste deschise, având circumscripții județene, cu un prag electoral național de 4% pentru partide și de 8% pentru alianțe de partide. Alegătorii au un singur vot care poate fi acordat unui partid, unui candidat de pe lista unui partid sau unui candidat independent.

De ce un sistem proporțional cu liste deschise?

În plus față de avantajele date de proporționalitate, trebuie cântărite avantajele și dezavantajele utilizării listelor deschise în raport cu cele închise. Listele închise au avantajul simplității: partidele propun în fiecare circumscripție o listă ordonată, iar alegătorul votează un partid și implicit lista propusă de acesta. În funcție de reglementările interne, listele partidelor sunt stabilite de un mecanism care implică atât conducerea centrală, cât și conducerile filialelor. Totuși, **listele închise sunt asociate cel mai des cu un nivel ridicat de centralizare: conducerile centrale au cuvântul hotărâtor privind structura listelor. Acest lucru avantajează instituționalizarea partidelor, însă alterează calitatea competiției electorale, în special prin faptul că partidele pot plasa candidați în poziții sigure. De exemplu, într-o circumscripție în care partidul anticipează că va obține patru sau cinci mandate, primii trei plasați pe listă vor fi siguri de mandatul lor chiar înainte de alegeri.**

Pe de altă parte, listele deschise stimulează competiția între candidații aceluiasi partid, fiind percepute ca o amenințare la adresa disciplinei interne¹. **Deși partidele pot interpreta acest aspect ca pe o amenințare la adresa stabilității interne, mai ales în timpul competiției electorale, am identificat o formulă de listă deschisă care asigură o cale de mijloc între controlul partidelor asupra dinamicii interne și un nivel care asigură sporit al competiției.**

Există însă studii care subliniază meritele listelor deschise, atât din perspectiva partidelor și a activității aleșilor, cât și a alegătorilor. Din punctul de vedere al rolului reprezentativ pe care parlamentarii îl percep ca urmare a alegerilor, propunerea noastră poate să funcționeze mai bine decât un sistem uninominal, cu liste închise sau mixt. În același timp, listele deschise sporesc sentimentul de eficacitate pe care alegătorii îl asociază votului lor, prin faptul că aceștia au la îndemână mai multe opțiuni. În plus, sistemele proporționale cu liste deschise sunt ușor de înțeles de către alegători și destul de ușor de administrat.

Sistemele proporționale bazate pe liste deschise sunt folosite în

¹ Carey, J. & M. Shugart, „Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas”, Electoral Studies 14, 1995, pp. 417-39.

mod frecvent, inclusiv în cazul unor țări foste comuniste. Acest fapt permite evaluarea efectelor intenționate, precum și a unor eventuale efecte secundare nedorite. Sunt 10 țări doar în Europa care au acest tip de sistem electoral. O comparație a țărilor foste comuniste din punctul de vedere al nivelului de democratizare și al tipului de sistem electoral indică, așa cum se observă și în Figura 1, o asociere puternică între tipul de sistem electoral și nivelul democratizării. Astfel, sistemele proporționale cu liste deschise se găsesc doar în rândul țărilor foste comuniste cu un nivel de democratizare ridicat (numite libere, în clasificarea Freedom House). Dintre cele 13 țări foste comuniste libere, 6 folosesc reprezentare proporțională cu listă deschisă, 5 cu listă închisă, iar două folosesc un sistem mixt.

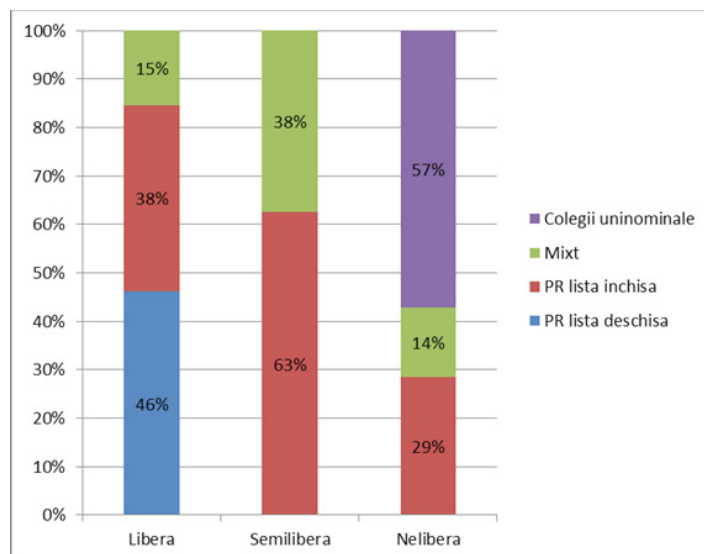


Figura 1. Tipul de sistem electoral și nivelul de democratizare în rândul țărilor foste comuniste

Surse: IFES (2009) și Freedom in the World (2014)

În plus, există studii care arată corelații favorabile sistemelor proporționale cu listă deschisă în ceea ce privește nivelul corupției (IFES 2009). Desigur, corelațiile nu asigură prezența unei determinări cauzale dinspre tipul de sistem de vot înspre nivelul democratizării sau al corupției, însă adaugă un element de plauzibilitate în plus față de analizele care evaluează efectele sistemului electoral la nivel de țară și care converg înspre aceeași concluzie.

Deși evoluția economiei unei țări este influențată de numeroși factori interni și internaționali, datele din Tabelul 1 susțin faptul că sistemele proporționale cu listă deschisă nu creează un dezavantaj în ceea ce privește creșterea economică în rândul țărilor foste comuniste cu un grad ridicat de democratizare, categorie din care face parte și România. Dimpotrivă, atât valoarea medie, cât și cea mediană a creșterii GDP/cap pentru perioada 2000-2013 este ușor mai ridicată în țările cu acest sistem de vot decât în celelalte.

		Creștere medie a GDP/cap 2000-2013		
FH 2014	Sistem electoral	Medie	Mediana	N
Libera	PR listă deschisă	3.5	3.8	6
	PR listă deschisă	3.3	3.6	5
	Mixt	3.2	3.2	2
	Total	3.4	3.6	13
Semilibera	PR listă închisă	3.9	4.2	5
	Mixt	6.0	5.8	3
	Total	4.7	4.6	8
Nelibera	PR listă închisă	6.5	6.5	2
	Mixt	8.0	8.0	1
	Colegii uninominale	8.5	7.8	4
	Total	7.9	8.0	7

Tabelul 1. Tipul de sistem electoral, nivelul de democratizare și creșterea economică în rândul țărilor foste comuniste

Surse: Proportional Representation Open List Electoral Systems in Europe (2009), Freedom in the World (2014), World Bank Group (2015).

Sisteme electorale pentru alte tipuri de alegeri

Pe lângă alegerile pentru Parlament, în România se mai desfășoară alegeri pentru președintele țării, pentru primarii de localități, pentru consiliile locale, pentru consiliile județene, pentru alegerea președinților de consilii județene și pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European.

În contextul dezbaterilor curente pe marginea reformelor de la nivelul sistemului politic, o atenție importantă s-a îndreptat asupra alegerii primarilor, Parlamentul discutând în această perioadă modificările la Legea alegerilor locale. În pofida apelurilor societății civile, Parlamentul a hotărât menținerea sistemului majoritar într-un singur tur de scrutin, folosit la alegerile din 2012. De cealaltă parte, societatea civilă s-a exprimat în favoarea revenirii la votul majoritar în două tururi de scrutin, folosit până la alegerile locale din 2008 inclusiv.

Există un acord larg în literatura de specialitate privind rolul central al guvernării locale pentru calitatea de ansamblu a democrației într-o societate¹. John Stuart Mill (1861) arăta cum deprinderile și normele necesare guvernării la nivel național sunt învățate în mare măsură la nivel local, atât de către cetățeni cât și de către elita politică². O proporție de peste 40%, în continuă creștere, a elitelor politice naționale din Europa au deținut anterior mandate la nivel local³. Modul în care sunt alese în funcții publice aceste elite, în special primarii, influențează calitatea democrației la nivel local și la nivel național. Din acest

¹ Loughlin, J. Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities (With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström and Daniel-L. Seiler). Oxford, Oxford University Press, 2001; Loughlin, M., I. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations. Oxford, Clarendon Press, 1996;

² Mill, J. St. Considerations on Representative Government, 1861

³ Cotta, M. & H. Best, 'Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative' in Cotta, M. and Best, H. (eds.) Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: legislative recruitment and careers in eleven European countries. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 493-526.

motiv, dezbaterile actuale din România cu privire la modalitatea de alegere a primarilor – într-un tur de scrutin sau în două – este una foarte importantă. Se disting două tabere: pe de o parte, politicienii, de la aproape toate partidele parlamentare, care susțin alegerea primarilor într-un singur tur, iar de cealaltă parte organizații ale societății civile care s-au implicat în dezbateri și care au cerut aproape unanim alegerea primarilor în două tururi.

Cei dintâi au două argumente principale: sistemul de vot cu un singur tur ar fi (1) mai ușor de înțeles de către cetățeni și (2) ar presupune mai puține cheltuieli din bugetele locale. Motivul simplității este greu de susținut, întrucât românii votează în două tururi pentru alegerea președintelui, iar o mare parte dintre cetățeni au avut ocazia să voteze primarii în două tururi până în 2008 inclusiv. În privința costurilor, alegerile locale din 2012, desfășurate într-o singură zi pentru primari, consilieri și președinți de consilii județene (ambele funcții alese într-un singur tur), consilii locale și consilii județene, au presupus un cost de aproximativ 13 lei/cetățean cu drept de vot, conform unui raport al AEP⁴. Bazându-ne pe faptul că majoritatea costurilor vin din organizarea secțiilor de votare și indemnizațiile funcționarilor care asigură bunul mers al procesului electoral, și presupunând că turul 2 ar avea loc pentru aproximativ jumătate dintre primării (la fel ca în 2008) putem presupune că un tur doi ar costa aproximativ jumătate. Suma ar putea să pară mare, însă reprezintă mai puțin de 10% din cheltuielile alocate Parlamentului pentru un ciclu electoral sau 0.06% din Bugetul de stat pentru 2015.

În continuare, vom aduce câteva argumente în sprijinul ideii de a organiza alegerile pentru primari în două tururi. În încercarea de a stabili care dintre cele două tipuri de vot majoritar ar fi mai bun, România oferă contextul potrivit unui experiment natural datorită schimbării sistemului de vot pentru primari folosit până la alegerile locale din 2008 inclusiv, la alegeri într-un singur tur în 2012. Datele arată clar faptul că turul doi a contat pentru o proporție ridicată dintre localitățile din România. Astfel, turul doi a avut loc pentru 60% dintre primării în 2004 și pentru 48% dintre primării în 2008. Atât în 2004, cât și în 2008, în 45% dintre localitățile în care a avut loc turul 2, diferența între candidați a fost mai mică sau egală cu 10%. În 2008, a avut loc o inversare de ordine între primii candidați în turul 2 față de turul 1 în 27% dintre primării. Peste o treime dintre primarii aleși pentru prima dată în 2008 care au trecut prin turul 2 intraseră în turul 1 pe poziția a doua. Altfel spus, dacă alegerile ar fi fost într-un singur tur, numărul primarilor noi ar fi fost cu până la o treime mai mic.

Alegerile din 2012, având câștigătorii stabiliți într-un singur tur, au fost dominate mai frecvent decât cele anterioare de câte un candidat cu scor de peste 50%. Astfel, în 70% dintre localități primul plasat a avut peste 50%, iar rezultatul mediu al primului plasat a fost de 57%. Diferența medie între primii doi plasați a fost dublă în 2012 față de cea din 2008 (31% față de 15%) (Figura 1.)

⁴ http://www.roaep.ro/logistica/wp-content/uploads/2015/03/ISTORIC-ALEGERI_V5-SINTETIC-3.pdf



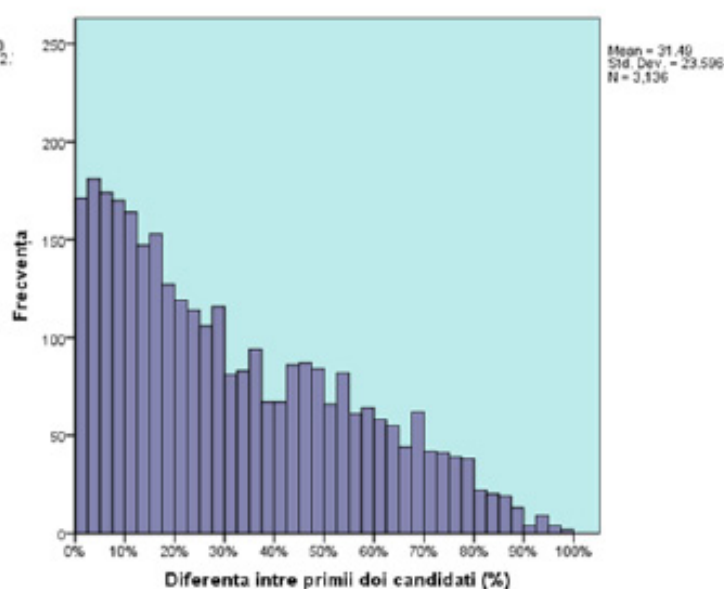
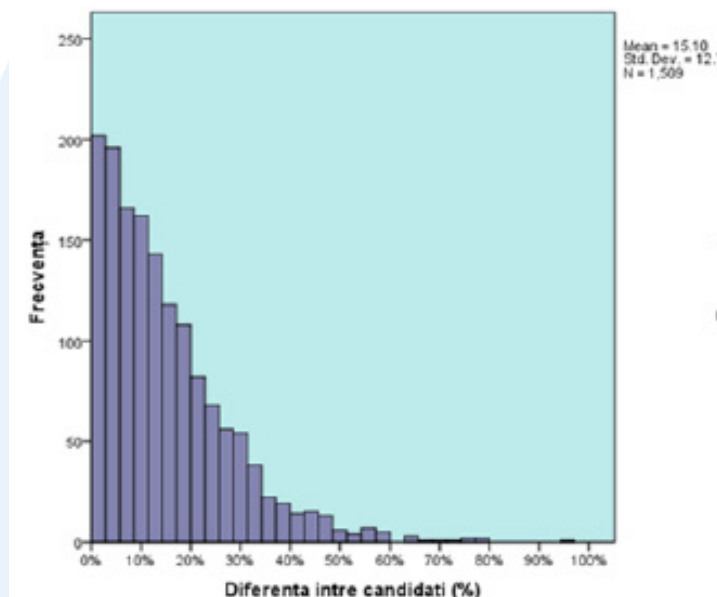


Figura 2. Distribuția diferenței de scor între candidați în turul 2 în alegerile locale din 2008 (stânga), respectiv distribuția diferenței de scor între primii doi candidați în alegerile locale din 2012 (dreapta).

Ca o primă concluzie, alegerile în două tururi tind să fie mai disputate decât cele într-un singur tur, având o parte însemnată dintre alegători implicați în competiții electorale strânse, ce sunt favorabile unei comunicări politice de mai bună calitate.

Argumentul de mai sus se adaugă altora amintite de membri ai societății civile și de experți, având susținere în literatura din științele politice pe tema sistemelor electorale. Le reluăm pe scurt:

1. Alegerile într-un singur tur favorizează primarii aflați în funcție și partidele de care aparțin. Aceștia dețin controlul asupra resurselor locale și pornesc cu un avantaj în campanie față de contracandidați. De asemenea, primarul aflat în funcție este avantajat de notorietate. După mai multe cicluri electorale, opoziția tinde să devină tot mai slabă iar șansa apariției unor competitori puternici scade. Datele pe România indică o creștere a probabilității ca un primar să câștige alegerile în funcție de numărul de mandate pe care le are deja, iar repetarea de alegeri într-un singur tur ar întări acest efect.

2. Votul într-un singur tur este mai puțin favorabil dezbaterilor privind problemele existente în localitate și a soluțiilor posibile decât votul în două tururi. Un singur tur de scrutin oferă mai puțin timp pentru organizarea de dezbateri publice, în special a celor în care candidații principali se confruntă direct. Un candidat care e sigur că ar ieși pe primul loc nu ar avea motive să se expună în public.

3. Votul într-un singur tur încurajează votul strategic al celor care participă. Dacă este clar că preferatul meu nu are nici o șansă, atunci fie nu voi merge la vot, fie nu voi mai vota pentru cel pe care îl prefer, ci pentru unul care are mai multe șanse de a-l învinge pe candidatul pe care îl prefer cel mai puțin. Votarea strategică este vulnerabilă față de calitatea informației disponibile privind șansele candidaților. Astfel, au fost frecvente și până acum situațiile în care primari în funcție au influențat înainte de alegeri mass media locală, prezentând rezultate distorsionate ale unor sondaje de opinie. Păstrarea unui sistem de vot într-un singur tur va stimula primarii în funcție să dezvolte

și mai mult acest tip de practici, cu un efect negativ asupra calității reprezentării politice.

4. Turul doi stimulează candidații și partidele să identifice teme comune și să creeze alianțe pentru a obține majorități.

Deși poate fi interpretată și în sens negativ, încheierea de alianțe preelectorale previne fragmentarea ideilor, forțează coagularea lor cu un sprijin politic mai larg, iar apoi astfel de coaliții preelectorale pot sta la baza unor coaliții în consiliile locale. Sunt de preferat astfel de negocieri preelectorale, asumate în fața electoratului, celor postelectorale, care sunt mai puțin transparente și presupun adesea împărțiri de funcții dobândite în alegeri. Un primar ales fără o majoritate a voturilor (presupunând că partidul lui a obținut un procentaj similar) e obligat să negocieze și să ofere resurse sau funcții pentru a-și asigura o majoritate.

5. Nu în ultimul rând, alegerea într-un singur tur ridică probleme suplimentare de reprezentativitate. Un primar ales într-un singur tur cu mai puțin de jumătate din voturile exprimate este mai puțin reprezentativ pentru comunitate decât un primar care a câștigat o majoritate a voturilor în turul doi.

În concluzie, considerăm că alegerea primarilor în două tururi de scrutin este mai favorabilă unei guvernări locale democratice decât alegerea într-un singur tur de scrutin și recomandăm revenirea la acest tip de alegeri.

În ceea ce privește celelalte tipuri de alegeri, considerăm că:

- În condițiile în care discuțiile viitoare pe tema modificării Constituției par să pornească de la premisa menținerii principiului alegerii directe a președintelui țării, este benefic ca acesta să fie ales în continuare prin *scrutin majoritar în două tururi*.
- *Principiul listelor deschise*, explicat mai sus pentru alegerea parlamentarilor, ar trebui să fie aplicat și la alegerea consiliilor locale și a celor județene, pentru care se folosește în continuare sistemul de liste închise. De asemenea, *pragul electoral ar trebui să fie eliminat*, permițând oricărui partid sau candidat

Prevederea legală	Bune practici internaționale
Pentru a candida, un cetățean trebuie să depună un număr de semnături și o garanție financiară.	Se încalcă paragraful 7.5 al Convenției OSCE de la Copenhaga, ce recomandă doar solicitarea doar a uneia dintre cele două garanții.
Doar unii reprezentanți ai candidaților pot fi prezenți într-o secție de votare, cu discriminare pozitivă pentru partidele parlamentare; Unele partide politice (în special partidele parlamentare) pot avea un membru și un reprezentant în BSV.	Reprezentanții tuturor candidaților au acces egal în secția de votare, cele mai multe legi electorale limitează fiecare candidat la câte un reprezentant – membru de birou de vot.
Inchiderea secției de votare la ora 21.00, indiferent dacă toți alegătorii prezenți în afara secțiilor de votare au putut vota	Secția de vot se închide după ce toți alegătorii prezenți în afara secției de votare la ora închiderii și-au putut exprima votul.
Reprezentanții candidaților independenți nu pot observa operațiunile electorale	Reprezentanții tuturor candidaților au acces egal pentru a observa toate operațiunile electorale.
Observatorii și reprezentanții candidaților independenți sau ai unor partide nu pot observa activitățile și întâlnirile Birourilor Electorale	Observatorii și Reprezentanții tuturor candidaților au acces egal la activitățile și întâlnirile Birourilor Electorale.
Termenul pentru depunerea de solicitări de anulare a alegerilor este de 24 de ore pentru alegerile parlamentare, europarlamentare și locale (Art 15.3 Legea 35/2008)	Perioada de depunere de plângeri și contestații permite exercitarea acestei posibilități.

Tabelul 3. Exemple de prevederi din legislația electorală românească care sunt în contradicție cu bunele practici internaționale

Încrederea în integritatea alegerilor ține, conform studiului citat, de logistica electorală (procedurile privind operațiunile electorale), acoperirea campaniei electorale de către mass media și modul în care sunt finanțate campaniile electorale. Raportul misiunii Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) confirmă că România trebuie să-și îmbunătățească legislația în aceste domenii. În prezent, procedurile electorale par a fi concepute pentru a simplifica responsabilitățile autorităților și a menține un cost redus pentru organizarea alegerilor. Însă, așa cum ne arată sursele citate mai sus, aceste eforturi de eficientizare nu sunt adaptate standardelor internaționale și nu răspund întotdeauna nevoilor alegătorilor.

Legislația electorală românească a rămas, în mare parte, în cadrul decis în anii '90, fiind alcătuită din câte o lege electorală privind fiecare mod de scrutin în parte. În unele cazuri legile conțin prevederi diferite pentru aceleași proceduri electorale - de exemplu, prelungirea votului. O altă situație ieșită din comun este faptul că prevederi legale nu sunt aplicate, așa cum este cazul celor privind înregistrarea alegătorilor, care au fost adoptate acum mai mult de șase ani. Accentul aproape exclusiv al reformelor electorale din ultimii zece ani a fost asupra modificării sistemului electoral¹. Prevederile privind organizarea alegerilor și procedurile electorale au rămas relativ neschimbate de aproape 20 de ani. Mai mult, autoritățile românești reacționează timid la recomandările organizațiilor internaționale care monitorizează alegerile (vezi rapoartele OSCE) sau ale Comisiei de la Veneția.

¹ O excepție notabilă a fost înființarea Autorității Electorale Permanente, în urma adoptării Legii 67/2004.

Conform studiului PEI, scorul pentru percepțiile privind legile electorale era de 53/100 în cazul legii pentru alegerile prezidențiale și 56/100 în cazul legii pentru alegerile parlamentare, comparativ cu un scor mediu de 80/100 în celelalte țări din UE și Republica Moldova. Adaptarea legislației electorale românești presupune un efort important din partea instituțiilor publice, voință politică și implicarea activă a societății civile. Următoarele recomandări se referă la câteva aspecte care pot fi amendate pe termen scurt. Considerăm însă că o reformă electorală cuprinzătoare este un proces de consultare publică inclusivă, care nu poate avea loc într-o perioadă de timp limitată la câteva luni.

Așadar, considerăm că **legislația electorală din România trebuie reformată ținând cont de standardele și bunele practici internaționale, cu respectarea angajamentelor luate în cadrul convențiilor internaționale semnate. Acestea formulează și explică elementele necesare pentru adoptarea și implementarea unui cadru legal care să asigure transparența și corectitudinea procesului electoral.**

I.3 Proceduri electorale pentru românii din străinătate

Discuțiile despre reforma legislației electorale trebuie să acorde o atenție deosebită reprezentării românilor de peste hotare. Timp de mai mulți ani votul diasporei a contat prea puțin în stabilirea câștigătorilor la alegeri mai ales datorită faptului că numărul alegătorilor din străinătate era unul mic. Această situație s-a schimbat în 2009 când 147.754 de alegători au votat la alegerile prezidențiale și în 2014 când 377.651 de

români au votat la al doilea tur al alegerilor. Însă importanța acestui segment de electorat derivă în principal din creșterea semnificativă a numărului românilor care au migrat, îndeosebi în state din vestul Europei, în ultimii 15 ani. Deși numărul secțiilor de votare a crescut, fiind asociat cu numărul de posibili alegători din fiecare țară (cu excepția alegerilor europarlamentare, pentru care a rămas de 190) și cu previziunile privind numărul de alegători așteptat la urne, cele mai recente alegeri au arătat că actuala infrastructură de vot nu facilitează accesul la vot al românilor de peste granițe, ci dimpotrivă. Din această perspectivă, **este esențial ca reforma legislației electorale să ia în calcul creșterea numărului de secții sau reorganizarea acestora, dar și lansarea discuțiilor tehnice privind introducerea de mijloace noi care să faciliteze votul alegătorilor din străinătate, principalele instrumente vizate fiind votul prin corespondență și votul electronic. Modalitățile tehnice prin care sunt transpuse în practică sunt foarte importante, deoarece trebuie să țină cont de principiul secretului votului și să asigure contorizarea corectă a fiecărui vot exprimat astfel.**

115 state din toată lumea acordă drepturi de vot diasporei (IDEA 2007). Modul în care aceste drepturi sunt acordate variază foarte mult. România este una dintre puținele țări în care dreptul de vot este acordat la alegeri legislative, europene, prezidențiale și la referendumuri alături de Moldova, Polonia, Portugalia, Slovenia sau Austria. În aceste state nu există reglementări speciale pentru a avea drept de vot. Cea mai folosită și incluzivă cerință este deținerea cetățeniei țării de origine. Câteva țări aplică restricții de durată de timp petrecută în străinătate (Canada 5 ani, Germania 25 ani sau Marea Britanie 15 ani) sau acordă drept de vot doar personalului diplomatic.

Există cinci metode de vot folosite frecvent pentru votul extern. Acestea sunt, în ordinea popularității folosirii lor, 1) votul în persoană la secțiile de vot din ambasade, consulate și alte locuri special amenajate, 2) votul prin corespondență, 3) votul prin procură și 4) votul electronic la distanță. În continuare ne vom referi la metodele 1, 2 și 4.

	Avantaje posibile	Dezavantaje posibile
Votul prin procură	• Cost adițional redus	• Principiul egalității electorale nu este suficient garantat
Votul în misiuni diplomatice	• Transparență sporită a procedurilor electorale	• Costuri financiare și organizatorice mai ridicate • Mulți alegători nu trăiesc în apropierea unei misiuni diplomatice
Votul prin corespondență	• Costuri financiare și organizatorice mai reduse • Poate fi folosit de către cei mai mulți electori	• Transparența procedurii de vot este problematică • Dependent de un serviciu poștal eficient
Votul electronic la distanță	• Rezultate imediate • Disponibil în lumea întreagă • Facilitează număratoarea	• Probleme de securitate • Costuri financiare mari de implementare

Figura 3: Avantaje și dezavantaje ale procedurilor de implementare a votului din străinătate¹

¹ Sursa: Studiul „Votul românilor din străinătate, votul în persoană și proceduri alternative” – L. Bretea, N. Salanțiu, GRSP Society, Octombrie 2010, Adaptat după IDEA 2007

I.3.1. Alegerile în secțiile de votare din străinătate

Ultimele două runde de alegeri prezidențiale au ilustrat dificultățile cu care se confruntă atât alegătorii, cât și personalul secțiilor de vot din unele state europene atunci când există o prezență masivă la vot. Pe de altă parte, trebuie avut în vedere faptul că alegerile prezidențiale sunt o excepție, prezența românilor la acestea fiind, până în acest moment, mult mai mare la acestea decât la alte tipuri de alegeri. De aceea, trebuie gândit un sistem mai flexibil, care să permită o proiecție a prezenței la vot în așa fel încât organizarea secțiilor de vot să garanteze accesul la vot al tuturor celor care se prezintă la secție, fără a angaja disproporționat de multe resurse financiare și umane.

Un studiu privind votul diasporei din 2010 arată deja ca logistica electorală pentru votul în străinătate era foarte problematică². Autoarele notau că: „În unele cazuri, autoritățile nu reușesc să organizeze destule secții de votare pentru a permite tuturor alegătorilor dornici să voteze. De altfel, analizând numărul alegătorilor în fiecare birou de vot pentru turul al doilea al alegerilor prezidențiale din 2009 se observă că nouă dintre cele zece secții de votare cu cei mai mulți alegători sunt secții de votare din străinătate”.

În comparație cu 2009, în 2014 dintre primele 100 de secții de votare ca număr de alegători, mai mult de 90 erau din străinătate. În condițiile în care legea electorală prevede două secții de votare pentru fiecare localitate care depășește 1500 de locuitori, în 2014, în secția de votare Coslada din Spania au votat 4795 de alegători. Diferențele mari între prezența la vot și numărul de secții de votare organizate par a fi produse de faptul că, atunci când organizează secțiile, autoritățile iau în considerare numărul de alegători de la scrutinurile europarlamentare sau legislative. Însă aceste scrutinuri nu stârnesc atât interes în străinătate precum alegerile prezidențiale.

În plus, există o legătură clară între creșterea numărului de secții de votare și creșterea numărului de alegători în străinătate. Deși nu se semnalează o creștere importantă la nivel de secție de vot (în unele secții de votare participarea chiar scade), pentru fiecare secție de votare adăugată, numărul alegătorilor crește cu câteva sute.

Așadar, pentru a evita situații precum cele întâlnite la alegerile prezidențiale din noiembrie 2014, în organizarea secțiilor de votare, autoritățile trebuie să se raporteze la numărul de alegători prezenți la ultimul scrutin de același tip cu cel organizat (de exemplu prezidențial, referendum). Autoritățile ar trebui să calculeze o progresie în rata prezenței de mai mult de 20% pentru fiecare ciclu electoral. Trebuie înființate noi secții de vot în toate locurile unde numărul de alegători a depășit 1.000 la ultimele alegeri. Comunitățile de români care se află la mare depărtare de o secție de vot pot fi încurajate pentru a cere înființarea de noi secții, în baza numărului de cetățeni români ce trăiesc în zonă.

² Bretea, L. & N. Salanțiu. „Votul românilor din străinătate, votul în persoană și proceduri alternative”, GRSP Society, Octombrie 2010

O altă limitare administrativă este numărul membrilor secției de votare și dotarea sa. Secțiile de votare din străinătate sunt formate foarte des din mai puțini membri decât numărul standard de 7 membri. De asemenea, materialul electoral e foarte limitat: 3-4 cabine de vot, 3-5 ștampile. Aceste limitări scad numărul de alegători care își pot exprima dreptul de vot. De aceea, secțiile de votare trebuie dotate cu material suficient pentru a primi cel puțin 1.000 de alegători.

Nu în ultimul rând, un aspect care a nemulțumit alegătorii din străinătate, atât în 2009, cât și în 2014, sunt procedurile legate de închiderea secției de vot. În acest sens, procedurile legate de închiderea votului trebuie acordate cu bunele practici internaționale, conform cărora se permite votul tuturor alegătorilor care se află la rând pentru a vota la ora închiderii scrutinului, iar votarea să se prelungească atât cât este cazul.

I.3.2. Votul prin corespondență

Toate țările în care este utilizat votul prin corespondență au un registru electronic actualizat înaintea fiecărui scrutin. Registrul electoral electronic a fost finalizat de AEP în 2013 și folosit la alegerile din 2014. Deși, conform legii, alegătorii din străinătate ar trebui să fie înregistrați în acest registru, la șase ani după adoptarea legii, românii din străinătate votează în continuare pe liste suplimentare. Proiectele de lege privind votul prin corespondență (PDL - 2011, PMP - 2014, PNL - 2015) propun înregistrarea activă a alegătorilor din străinătate, adică în locul înregistrării automate făcută de autorități, alegătorii trebuie să facă formalitățile pentru a fi înregistrați. Cu o perioadă de timp înaintea alegerilor - între două și trei luni - cetățenii români aflați în străinătate, care doresc să își exercite dreptul de vot, notifică în scris autoritățile (AEP sau ambasadele). Alegătorul trimite apoi o cerere de înregistrare, însoțită de copii legalizate ale documentelor care atestă cetățenia solicitantului, precum și domiciliul sau domiciliul în străinătate.

În ceea ce privește votarea, cele trei propuneri avansează același sistem: AEP sau ambasadele trimit alegătorului un plic care conține documentația pentru vot și două alte plicuri. Pentru a preveni eventualele tentative de încălcare a secretului votului, în proiectul PNL s-a introdus o declarație pe propria răspundere, pe care alegătorul trebuie să o semneze și să o trimită împreună cu votul. După ce votează, alegătorul introduce buletinul de vot într-un plic anonimizat și apoi introduce declarația pe propria răspundere, o copie după actul de identitate și plicul cu votul într-un alt plic pre-adresat și pre-plătit¹. Acest ultim plic este expediat AEP sau ambasadei cele mai apropiate.

Trebuie clarificat faptul că toate proiectele de lege existente propun votul prin corespondență ca o formă alternativă de vot, care ar coexista cu votul în persoană.

Provocări ale sistemului de vot prin corespondență

Cea mai importantă problemă a propunerilor de lege discutate până în prezent este complexitatea și costul ridicat al procedurii de înscriere prin corespondență prevăzută de toate pro-

¹ Acesta este procedeul descris în proiectul PNL 2015, în timp ce în proiectele PDL și PMP plicul era trimis prin scrisoare recomandată, iar alegătorul acoperea cheltuielile

iețele de lege. Deși se propune un proces simplificat, de fapt înregistrarea prin corespondență este un procedeu redundant și costisitor pentru o mare parte a alegătorilor. Copiile legalizate după documentele de identitate pot fi realizate în străinătate doar de către consulate, iar costul unei legalizări este de 30 de euro. În condițiile în care se solicită două copii legalizate, costul înregistrării crește la 60 de euro. În plus, alegătorul trebuie să se deplaseze la consulatul cel mai apropiat pentru a putea legaliza un document.

În lege ar trebui să se introducă posibilitatea de înscriere în cadrul consulatelor, fără a plăti costuri suplimentare pentru legalizarea documentelor de identitate.

În cazul alegerilor cu două tururi de scrutin, precum cele prezidențiale, buletinele de vot ar trebui trimise la alegători și returnate de aceștia în mai puțin de două săptămâni. Pentru a contracara această problemă, inițiatorii proiectului PNL au propus ca alegătorii din străinătate să voteze pe buletine de vot folosite la primul tur de scrutin. **Considerăm că aceasta este o soluție fiabilă și care nu încalcă bunele practici internaționale.**

Unele voci au contestat posibilitatea încălcării secretului votului în cazul votului prin corespondență. Inițiatorii proiectului PNL 2015 au propus introducerea declarației pe propria răspundere. Însă și această declarație poate fi completată sub presiuni externe. **De aceea, recomandăm ca în legislație să fie introdusă posibilitatea de anulare a votului printr-o declarație scrisă, primită până la închiderea urnelor. Această nouă declarație pe propria răspundere poate fi trimisă prin poștă sau poate fi făcută în fața personalului consulatului cel mai apropiat. Alegătorul ar trebui să declare că a fost forțat să voteze, sau că votul său a fost falsificat și să solicite anularea votului său.**

Deși introducerea votului prin corespondență ar fi un pas necesar pentru rezolvarea problemelor întâmpinate în secțiile de votare din străinătate la alegerile prezidențiale din 2014, ar trebui conștientizat faptul că, de regulă, *această procedură nu duce la creșterea participării la vot*. Astfel, votul prin corespondență oferă o nouă modalitate de exprimare a votului unor persoane care oricum votau în persoană și nu duce neapărat la stimularea participării la vot a unor persoane care înainte nu își exprimă dreptul de vot în prezent. De aceea, din cauza costurilor ridicate pe care le necesită și a rezultatelor slabe în ceea ce privește participarea la vot, unele state au renunțat la votul prin corespondență. Acesta este unul dintre riscurile implementării oricărei metode noi de vot: primii care o practică sunt migranții care deja votează.

I.3.4. Votul prin internet

În acest moment, votul prin internet pare o perspectivă promițătoare, dar îndepărtată. Așa cum subliniau autorii unui volum recent dedicat de IFES² votului electronic, introducerea votului pe Internet nu necesită doar o perioadă de experimentare extensivă și foarte bine gândită. Mai mult, chiar dacă vorbim doar de experimente, orice eșec al unui astfel de experiment poate să întoarcă factorii decidenți și populația împotriva

² <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2013/Implementing-and-Overseeing-Electronic-Voting-and-Counting-Technologies.aspx>



acestei metode de vot într-o măsură care va fi greu de reparat ulterior.

Până în acest moment, Estonia rămâne singura țară care oferă posibilitatea votului prin Internet în alegerile naționale pentru toți alegătorii (nu doar pentru cei din diaspora). Alte câteva țări (Franța, Elveția, Norvegia și SUA) practică și ele votul prin Internet la asemenea alegeri, dar la o scară mult mai limitată. De exemplu, la alegerile parlamentare din 2012, toți cetățenii francezi din diaspora au putut să voteze pe Internet, dar procesul nu a fost lipsit de probleme și critici¹. În Norvegia, studiile pilot prin care s-a testat utilizarea votului pe Internet au stârnit controverse, atât din cauza îngrijorărilor legate de mecanismele de securitate, cât și datorită faptului că s-a considerat că prin introducerea votului pe Internet (în afara secțiilor de vot) „ar fi afectată sanctitatea votului”². Din aceste motive, luând în considerare tradiția țării de a căuta consensul în toate problemele majore legate de politica electorală, guvernul norvegian a decis sistarea proiectului.

O condiție necesară pentru introducerea votării pe Internet este asigurarea unui cadru legal și instituțional adecvat, precum și a unei infrastructuri adecvate. Un studiu din 2008³ enumeră patru ingrediente cheie care au asigurat succesul acestei metode în Estonia: (i) un acces larg la Internet, (ii) un cadru legislativ care reglementează în detaliu toate activitățile legate de Internet (inclusiv procesul de vot), (iii) o cultură politică foarte favorabilă utilizării Internetului în diverse activități politice și administrative, și (iv) **existența cărților de identitate care permit identificarea digitală a alegătorului**. Cel puțin din perspectiva accesului la internet, în momentul de față România este departe de a îndeplini aceste condiții.

Pe de altă parte, principalele obstacole instituționale și logistice din calea introducerii cardurilor de identitate digitale au fost deja înlăturate (OUG nr.82/2012)⁴. Recomandăm deci ca votul prin internet să fie explorat ca metodă alternativă de vot pentru românii din diaspora, însă implementarea sa să aibă loc doar după o atentă analiză și după o perioadă de experimentare.

¹ <http://elections.lefigaro.fr/presidentielle-2012/2012/05/22/01039-20120522ARTFIG00597-inquietudes-autour-du-vote-par-internet-des-expatries.php>

² <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/id504/>

³ Alvarez, Michael, Thad Hall & Alexander H. Trechsel, "Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia", PS: Political Science & Politics 2009.

⁴ http://depabd.mai.gov.ro/comunicat_presa_finalizare.pdf



II. Înființarea și funcționarea partidelor politice

În pofda încrederii scăzute a celor mai mulți cetățeni din țările foste comuniste în partidele politice, **existența acestora este fundamentală pentru funcționarea unei democrații reprezentative**. Politica postcomunistă este dominată de partide, marea majoritate a proceselor de luare a deciziei fiind rezultatul competiției și negocierii din interiorul partidelor și dintre acestea. Partidele au rolul de a agrega interesele cetățenilor și de a le transpune în politici publice. De aceea, este esențial ca România să dispună de un cadru legislativ care să faciliteze acest mecanism, prin impunerea unor criterii obiective și rezonabile privind înființarea și funcționarea partidelor, precum și a unor mijloace instituționale de control al activităților pe care le desfășoară.

Această secțiune abordează următoarele două elemente aflate pe agenda politică:

- Înființarea și funcționarea partidelor
- Finanțarea partidelor și a campaniilor electorale

Principii pentru construirea unui cadru legal sustenabil pentru înființarea și funcționarea partidelor:

1. Asocierea legală facilă într-un partid a oricărui grup de cetățeni care doresc acest lucru.
2. Stabilirea unor condiții clare și cât mai puțin restrictive pentru radierea partidelor, în acord cu condițiile stabilite de Constituție.
3. Asigurarea prin lege a condițiilor necesare, financiare și logistice, pentru ca orice partid să se bucure de sustenabilitate organizațională.
4. Impunerea unor reguli clare și transparente pentru finanțarea partidelor, astfel încât partidele să nu fie tentate să ocolească legea pentru a avea acces la resurse.

II.1. Înființarea și funcționarea partidelor politice

Din 1989 până la începutul lui mai 2015, legea partidelor politice a fost modificată în sensul înăsprii regulilor care permit înființarea de partide noi. Legea 14/2003 a ridicat numărul necesar de membri fondatori la 25.000, distribuiți în cel puțin 18 județe și municipiul București, cu un număr minim de 700 de persoane pe județ. **O comparație cu alte țări europene arată că aceste prevederi au făcut din România țara cu cel mai restrictiv cadru privind înregistrarea partidelor dintre toate democrațiile europene¹. Complementar, cercetări comparative ale legislației partidelor arată că o reglementare legislativă extinsă și restrictivă inhibă nu doar înființarea de noi partide, ci și apariția de noi partide în Parlament².**

¹ Casal-Bértoa, F. & Ingrid van Biezen, "Party regulation and party politics in post-communist Europe", *East European Politics*, Vol. 30, Issue 3, 2014, p.308.

² van Biezen, Ingrid & Ecaterina Rashkova, "Deterring New Party Entry? The Impact of State Regulation on the Permeability of Party Systems," *Party Politics*. 2012.

Din această perspectivă, România a reprezentat din nou un paradox, deoarece în ultimele două legislaturi au apărut de fiecare dată partide fondate la inițiativa unor parlamentari în funcție, deci beneficiind direct de reprezentare parlamentară, precum Uniunea Națională pentru Progresul României, Partidul Mișcarea Populară, Partidul Liberal-Reformator sau Partidul România Unită.

Astfel, legislația în vigoare timp de mai bine de un deceniu a mutat accentul de pe orientarea ideologică similară sau de pe interesele comune la nivelul unui grup de indivizi pe disponibilitatea resurselor umane, organizaționale și financiare necesare pentru a îndeplini criteriile de înființare. Dificultatea creării de partide noi a provocat dificultăți importante în reprezentarea intereselor din afara sistemului politic.

Proiectul *Party Law in Modern Europe*, realizat de Universitatea din Leiden, sintetizează criteriile de înființare a partidelor în alte state³. Chiar dacă în majoritatea democrațiilor consolidate regulile de restricție ale competitivității sistemului de partide sunt foarte puține, ele sunt prezente. Acestea țin de regulile de înființare, de nominalizare ale candidaților, de finanțare a campaniei electorale și reguli ce țin de mesajul partidului. Astfel, Franța, Suedia și Irlanda nu reglementează înființarea partidelor, dar sunt țări, cum e și România, care precizează clar aceste reguli. În spațiul postcomunist, un exemplu permisiv este Bulgaria, unde, în conformitate cu legea partidelor din 2009, un partid se înființează după adunarea constitutivă și acordul a cel puțin 50 de cetățeni cu drept de vot. În Croația, cerințele sunt de 100 de adulți, conform legii implementate din 1999, iar un alt exemplu este Estonia, unde un partid se poate înregistra dacă are cel puțin 1.000 de membri, conform legii din 1994. În afara Europei, în Mexic este nevoie de 3.000 de membri de partid distribuiți geografic, în Canada este nevoie de 250 de membri, iar în Australia este nevoie de 500 de membri dintre care măcar unul să fie parlamentar.

Un aspect la fel de important îl reprezintă criteriile care reglementează activitatea partidelor, după înființarea acestora. În Italia sau Germania, din rațiuni de natură istorică, constituțiile stipulează cerința de respectare a principiilor democratice sau interzic explicit partidele fasciste⁴. În Europa postcomunistă, Bulgaria este alt exemplu unde partidele cu caracter fascist sunt interzise. Prevenirea partidelor care pot destabiliza democrația este stipulată de regulă fie în constituție, fie prin lege organică: constituționalitatea programului și a activității partidelor este examinată fie de instituții juridice locale, fie de instanțe naționale, precum curțile

³ <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>

⁴ van Biezen, Ingrid & Gabriela Borz, "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions", *European Political Science Review*, 2012.

supreme sau curțile constituționale¹. De exemplu, articolul 42 din legea partidelor din Polonia stipulează următoarele: „examinarea cazurilor de neconformitate cu prevederile constituționale ale obiectivelor și activităților partidelor politice este de competența Tribunalului Constituțional”. România are deja prevederi în acest sens, introduse prin articolul 144, alineatul I, din Constituție, care menționează rolul Curții Constituționale în deciderea disputelor constituționalității unui partid, precum și prin articolul 40, care se referă la dreptul la asociere și precizează condiții privind neconstituționalitatea partidelor.

În acest context, societatea civilă din România a promovat o serie de modificări care vizau relaxarea semnificativă a criteriilor de înființare. Campania „Politica fără Bariere” a lansat ideea înființării partidelor cu doar trei membri fondatori, invocând dreptul la libera asociere prevăzut de Constituție. În februarie 2015, o decizie a Curții Constituționale stabilea drept neconstituționale criteriile existente în legea 14/2003. Parlamentul a acceptat ideea înființării partidelor cu doar trei membri fondatori, principiu instituit prin noua lege, adoptată la începutul lunii mai și promulgată de președintele Klaus Iohannis.

O lege mai permisivă încurajează pluralismul, competiția electorală și reprezentarea mai fidelă a intereselor cetățenilor cel puțin pe agenda politică. Este de salutat faptul că Parlamentul a acceptat modificarea legii în acest sens. Pe de altă parte, *societatea civilă a atras atenția că noua lege conține elemente restrictive în ceea ce privește procedurile de radiere a partidelor, care ar anula meritele unui mecanism mai relaxat de înființare a lor*. Deși înființarea unui partid cu doar trei membri și, implicit, eliminarea criteriului geografic permite apariția unor partide care au ca scop să se manifeste doar la nivel local, lucru perfect normal pentru o democrație de tip occidental, articolul 47 din noua lege obligă partidele să participe cu candidați în alegeri la nivel cel puțin județean, altfel fiind pasibile de radiere. Acest criteriu ar putea ridica dificultăți pentru partidele nou înființate și ar putea genera situații prin care un partid care câștigă mandate de primar sau consilieri locali la alegerile locale să fie radiat după alegerile parlamentare. Astfel, noul cadru legal ar permite atât înființarea, cât și desființarea relativ ușoară a partidelor, ceea ce ar putea genera instabilitate la nivelul sistemului de partide și ar putea arunca în derizoriu ideea de partid politic.

Prin urmare, considerăm că eficiența noului cadru legal trebuie reevaluată după anul 2016, când vom asista la primele două runde de alegeri – locale și parlamentare – în care vor apărea partide noi.

II.2. Finanțarea partidelor politice

La nouă ani după intrarea în vigoare a legii 344/2006 reformarea reglementărilor privind finanțarea partidelor politice a devenit esențială. Această nevoie este motivată de încrederea scăzută a populației în partidele politice și în corectitudinea alegerilor, dar și de recomandări ale organizațiilor internaționale care monitorizează alegerile și legislația electorală. Legea 113/2015 pentru modificarea legii 334/2006, adoptată de Parlament și promulgată de președinte după o cerere de reexaminare, nu rezolvă problemele existente, ba

¹ O analiză comparativă a constituțiilor și a legilor partidelor în acest scop se găsește în Biezen și Borz (2012) și Casal-Bértoa et al (2012).

chiar creează unele noi.

Obiectivele principale ale reformei legislative în privința activității curente și în special a activității electorale a partidelor politice din România trebuie să aibă în vedere trei dimensiuni cheie: **transparență, sustenabilitatea și autonomie organizațională**. Considerăm că partidele politice trebuie să beneficieze de prezumția de bună-credință. Ele trebuie să beneficieze de toate mijloacele legale și financiare pentru a-și desfășura activitatea în bune condiții și pentru a-și putea atinge rolul pe care trebuie să îl joace în cadrul unei democrații, pentru a evita tentația de a găsi mijloace de ocolire a legii. În același timp, însă, este descurajant faptul că însăși legea conține formulări care lasă loc la interpretări.

Cadrul actual privind finanțarea partidelor în România

Conform unui raport publicat de *The Group of States against Corruption* (GRECO), pachetul legislativ care reglementează funcționarea și finanțarea partidelor românești este caracterizat de opacitate, în special sub aspectele colectării, raportării și cheltuirii resurselor financiare. GRECO, parte a Consiliului Europei, a realizat o analiză a cadrului legal de finanțare a partidelor politice din România². A concluzionat că Legea 334/2006 are multe prevederi care sunt greu de pus în practică și a făcut o serie de 13 recomandări de modificare a reglementărilor legale. Un alt aspect important este că activitățile fundațiilor și asociațiilor din jurul partidelor ale căror finanțări nu se supun legii finanțării partidelor politice trebuie monitorizate pentru cazul în care acestea se implică în activități de campanie electorală. În plus, doar finanțările cu privire la campaniile electorale sunt publicate, iar Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) nu cere în mod expres bilanțuri contabile anuale. Doar autoritățile fiscale fac acest lucru, iar între AEP și acestea nu există colaborare.

De asemenea, legea nu sancționează suficient de exigent abaterile de la procedurile deja existente. Prin această opacitate și lipsă de responsabilitate a raportării integrale a surselor de finanțare este creat cadrul propice pentru apariția unor relații clientelare între membrii partidelor aflați în funcții publice și donatorii partidelor din care fac parte, mecanisme în care sunt angrenate deseori și instituții ale statului la nivel local și central³. Astfel de relații încurajează practicile corupte, subminează încrederea cetățenilor în instituții și în partide și duc la implementarea unor politici publice care nu țin cont de interesul cetățenilor⁴.

² GRECO, „Raport de evaluare a României privind Transparența Finanțării Partidelor Politice”, 2010, disponibil la [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-Eval3%282010%291_Romania_Two_RO.pdf], accesat pe 10 ianuarie 2015

³ Gherghina, S. & C. Volintiru, „A New Model of Clientelism: Political Parties, Public Resources, and Private Contributors”, *European Political Science Review* (upcoming), 2015

⁴ Volintiru, C., „Clientelism: electoral forms and functions in the Romanian case study”, *Romanian Journal of Political Sciences*, (01), 2012, pp. 35-66



Așadar, printre problemele cele mai mari referitoare la finanțarea partidelor politice în momentul de față se numără asigurarea unei contabilități reale, efectuarea controlului asupra surselor de venit și a cheltuielilor efectuate de partidele politice, precum și aplicarea sancțiunilor necesare de către Autoritatea Electorală Permanentă (AEP). În acest sens, se remarcă faptul că există o componentă semnificativă de finanțare informală care nu este contabilizată sau monitorizată de organismele specializate existente, precum și o lipsă îngrijorătoare de transparență privind modul în care se folosesc resursele partidelor, atât în finanțarea campaniei electorale¹, cât și a activității curente².

Transparență a gestiunii resurselor financiare

Majoritatea problemelor de corupție și clientelism electoral sunt posibile din cauza superficialității sistemului de raportare a finanțelor de care beneficiază un candidat și partid în timpul și în afara perioadelor electorale. Astfel, atât pentru perioada electorală, unde regăsim cheltuieli specifice organizării unei campanii, cât și pentru perioada dintre alegeri, unde regăsim cheltuieli de funcționare și organizare, gestiunea riguroasă și transparență a resurselor trebuie dezvoltată prin măsuri coercitive și nu numai. Finanțele partidelor politice trebuie să se supună acelorași mecanisme de monitorizare contabilă și de audit ca orice altă persoană juridică ce nu are ca obiectiv obținerea de profit (fundații, ONG-uri). Mai mult, raportarea transparentă a surselor de finanțare, în ansamblul lor, trebuie corelată cu o evaluare a potențialelor conflicte de interese, mai ales în cazul partidelor ce controlează funcții publice³.

Sustenabilitate organizațională

Mare parte din cheltuielile partidelor politice ce nu țin de perioada campaniilor electorale se raportează la întreținerea activității filialelor locale. Această componentă a cheltuielilor partidelor politice are efecte pozitive nu numai asupra succesului electoral, dar și asupra agregării și reprezentării intereselor la nivel local. Reforma cadrului de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale din România trebuie să vizeze asigurarea sustenabilității organizaționale și mai ales a prezenței în teritoriu a acestora. Sistemul de transmisie dintre cetățeni și reprezentanții politici nu poate funcționa dacă partidele politice nu au o prezență activă și interactivă în teritoriu. Totuși, gradul de informare a electoratului român în privința proceselor electorale și administrative rămâne redus în multe părți ale țării, astfel încât este necesară identificarea unor mijloace prin care activitatea partidelor de educare a cetățenilor să fie eficientizată, astfel încât sprijinul financiar și logistic acordat de stat să aibă un impact nu doar la nivelul partidului ca organizație, ci și al societății.

¹ Pentru o analiză empirică a legăturii dintre lacunele legislației privind finanțarea și activități de cumpărare a voturilor, vezi Sergiu Gherghina, „Going for a Safe Vote: Electoral Bribes in Post-Communist Romania”, *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 21 (2-3)/2013.

² Între faptele de corupție anchetate recent de procurorii DNA se numără și finanțarea netransparentă a unor evenimente de partid, precum organizarea unor conferințe locale sau naționale, dar și a unor activități continue, precum monitorizarea aparițiilor din presă

³ Volintiru, C. „How Public Spending is Fuelling Electoral Strategies in Romania”, *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, (02), 2013, pp. 268-289

Autonomie organizațională

Ținând cont de specificitățile democrației reprezentative, partidele politice sunt principalii vectori de reprezentativitate a cetățenilor în forumurile legislative și executive. De aceea, este esențială structurarea activității acestora astfel încât platformele electorale și programatice pe care le susțin să se adreseze intereselor publice și nu celor private ale donatorilor și finanțatorilor de partid. Cadrul de finanțare a partidelor politice din România trebuie să însușească acest obiectiv prioritar de reprezentativitate a intereselor publice. În acest sens, criteriile de finanțare a partidelor politice trebuie să răspundă necesității asigurării unei structuri organizaționale stabile și consecvente, să fie adaptate unor performanțe electorale variabile.

Finanțarea partidelor în alte democrații

În practică, pot exista trei surse principale de finanțe pentru un partid:

Subvențiile de la stat

Deși majoritatea democrațiilor europene acordă subvenții publice partidelor politice, în manieră directă sau indirectă, aceasta continuă să fie o sursă de finanțare problematică, deoarece e vorba de bani publici. În acest sens, un plătitor de taxe ar putea să nu fie de acord cu finanțarea unui anumit partid. Consensul pe marginea acestei metode de finanțare a partidelor politice este bazat pe potențialul crescut de reglementare și monitorizare a activității beneficiarilor. Astfel, se consideră că cu cât este mai mare nivelul de dependență al partidelor față de subvențiile publice (ca în Suedia sau Cehia), cu atât se poate reglementa mai mult și mai profund activitatea partidelor, prevenind sau contracaraând mare parte din derapajele menționate anterior. De regulă, subvențiile de la stat sunt acordate în funcție de rezultatul de la alegeri (Austria, Germania, Spania).

Donatii „externe”

Legătura dintre partide și societate trebuie încurajată. Partidele puternice, cu rădăcini în societate, sunt construite pe legătura cu asociații profesionale (de regulă sindicate pentru stânga, asociații ale mediului de afaceri pentru dreapta) sau civice, care suplinesc scăderea în numărul de membri specific partidelor de masă din deceniile anterioare. Pentru a întări această legătură, poate fi permisă finanțarea deschisă a partidelor de către aceste asociații (în urma unor decizii interne statutare), cu amendamentul că membrii asociațiilor care nu doresc ca sumele cu care cotizează în calitate de membri ai asociațiilor lor să fie folosite pentru sprijinirea partidului pot opta deschis pentru asta (modelul danez).

Cotizațiile

Acestea reprezintă metoda de bază pentru autofinanțare a partidelor, însă cuantumul cotizațiilor este fixat de obicei la un nivel redus, pentru a nu descuraja apartenența. Astfel, sumele colectate din cotizații sunt insuficiente pentru desfășurarea activităților unui partid și sunt suplimentate din surse private. În cadrul legislativ actual, nivelul cotizațiilor membrilor de partid este desemnat de fiecare partid în parte. Principalele partide și l-au fixat prin statut, ca procent din veniturile personale.



În Europa există un spectru larg de forme pe care le poate lua legea privind finanțarea partidelor, sub aspectul transparenței și monitorizării:

a. absența unui cadru clar și a subvențiilor de la stat (Olanda, Elveția, Grecia) – practic partidele sunt lăsate să se descurce pe cont propriu – lipsa transparenței, absența monitorizării

b. monitorizare slabă și sancțiuni reduse (Austria, Spania, Ungaria)

c. monitorizare și transparență clare și sancțiuni mai dure, dar cu existența unor porțiuni care țin de regulă de deficiențe în sistemul de control (Italia, Luxemburg, Irlanda, Germania)

d. în fine, transparență și monitorizare la standarde înalte (Danemarca, Norvegia). În Danemarca nivelul de încredere al populației în partide este cel mai ridicat din Europa (43% conform European Values Survey 2008).

Din perspectiva *donațiilor*, există două extreme privind reglementarea:

- interzicerea completă a donațiilor private (modelul canadian)

- permiterea donațiilor (cu anumite limite), dar acestea să fie făcute publice, indiferent de quantum sau sursă (de exemplu în Danemarca). În unele țări donatorii privați au dreptul de a participa la luarea deciziilor în partidele pentru care donează.

Nu există o formă „corectă” privind forma pe care ar trebui să o ia o lege privind finanțarea partidelor în ceea ce privește sursele sau quantumul donațiilor, însă constatăm că, într-o democrație consolidată, nu acesta ar trebui să fie aspectul principal al legii. La baza legislației trebuie puse în primul rând mecanismele de monitorizare și sancțiunile pentru abaterile de la lege.

Noul cadru legal în România

Legea 95/2014 conține elemente care ar putea reduce dependența dintre politic și mediul de afaceri, prin introducerea rambursării integrale a cheltuielilor de campanie și urmează recomandările comitetului GRECO al Consiliului Europei. Aceste modificări sunt de salutat, însă **sunt însoțite de noi reglementări pe care le considerăm în contradicție cu spiritul legii și bunele practici internaționale**. Ne referim în primul rând la posibilitatea de a apela la împrumuturi. Partidele politice ar putea împrumuta sume foarte mari, pe perioade nelimitate, de la bănci, persoane juridice sau persoane fizice. Considerăm că împrumuturile, așa cum sunt reglementate în prezenta Propunere Legislativă sunt **o procedură contrară bunelor practici internaționale** și susceptibilă de a crește corupția în viața politică.

În al doilea rând, comparând cadrul legal propus de noua lege cu al altor țări cu sisteme asemănătoare – ca Franța sau Polonia – observăm o **discordanță în ceea ce privește plafoanele pentru donații**. Deși actuala Propunere Legislativă propune acoperirea aproape integrală a cheltuielilor partidelor politice, legislația nu a fost adaptată pentru a reduce fondurile private de care ar dispune partidele politice. Considerăm că această discordanță trebuie corectată pentru a reflecta intenția inițială a legislatorului – de a reduce corupția în viața politică și interdependența dintre politicieni și mediul de afaceri.

În contextul în care tot mai multe procese de corupție atrag atenția asupra unor practici de finanțare ilegală, considerăm că **mai multă atenție trebuie acordată sancțiunilor îndreptate spre partidele politice**. Pentru moment, doar cei găsiți responsabili de infracțiuni sunt sancționați.

Considerăm că **partidele care tolerează practici ilegale în domeniul electoral sau financiar trebuie să fie sancționate prin restricții ale finanțării de la bugetul de stat proporționale cu abaterea de la lege, mergând până la întreruperea acesteia în cazul unor abateri repetate**.



III. Reforma Parlamentului și eficientizarea mecanismelor complementare de reprezentare a cetățenilor

Un pachet de măsuri care să îmbunătățească reprezentarea politică în România trebuie să aibă în vedere introducerea sau eficientizarea unor instrumente și proceduri prin care cetățenii pot influența agenda politică și chiar procesul de luare a deciziilor, instrumente aflate la granița dintre democrația directă și democrația reprezentativă. De asemenea, reformele nu pot ocoli instituțiile fundamentale ale democrației reprezentative, în care se adoptă legile și politicile publice cu impact direct asupra calității democrației și a calității vieții cetățenilor - Parlamentul, consiliile locale și consiliile județene.

Această secțiune abordează o serie de teme care nu se află încă pe agenda politică:

- Reforma Parlamentului
- Reforma legislației privind referendumul
- Reforma inițiativei legislative cetățenești

Reformele legislative și revizuirea Constituției trebuie să pornească de la premisa că Parlamentul este principalul pilon al unei democrații reprezentative.

Este necesară crearea unui cadru instituțional care să confere Parlamentului principalul rol de legiferare și mecanisme de control eficiente în raport cu Guvernul.

Referendumul și inițiativa legislativă cetățenească trebuie să reprezinte un mecanism aflat la îndemâna cetățenilor, iar voința exprimată prin aceste instrumente trebuie transpusă în practică fără a lăsa loc la interpretări.

III.1. Reforma Parlamentului

Parlamentul este o instituție fundamentală a democrației, chiar dacă, asemenea partidelor politice, nivelul de încredere al românilor în această instituție este foarte scăzut. **Un pachet de reforme care să îmbunătățească calitatea reprezentării politice în România nu poate ocoli o reformă a Parlamentului, sub aspecte precum structură, numărul membrilor sau atribuțiile.**

Parlamentul României este în prezent unul bicameral, cu un nivel scăzut de asimetrie, indus după reforma constituțională din 2003. În democrațiile consolidate, unul dintre principalii determinanți ai bicameralismului este organizarea federală a statului. Având în vedere că România nu este un stat federal, bicameralismul ar putea fi justificat în principal ca un mecanism de îmbunătățire a procesului legislativ, prin introducerea principiului dublei legiferări și prin controlul reciproc exercitat între cele două camere. **Considerăm că actualul tip de bicameralism este unul care trebuie amendat cu ocazia reformei constituționale, însă direcția în care s-ar putea îndrepta noua structură a parlamentului trebuie stabilită în funcție de alți factori instituționali importanți, între care amintim organiza-**

rea administrativ-teritorială a statului și formula electorală.

Dintre factorii care influențează numărul parlamentarilor, determinantul cel mai frecvent discutat în literatură (și cel mai intuitiv) este mărimea populației. Mai puțin clară este formula prin care am obține numărul „ideal” de reprezentanți în funcție de populație. Formula cea mai frecvent discutată este așa-zisa „regulă a rădăcinii cubice”, conform căreia numărul reprezentanților (în parlamentele unicamerale sau în camerele inferioare în cazul parlamentelor bicamerale asimetrice) ar trebui să aproximeze rădăcina cubică a numărului de locuitori. Conform unor studii recente¹, legislativele supradimensionate determină o birocrațizare excesivă și o creștere a corupției. Actualul legislativ al României este în mod evident supradimensionat, în principal ca urmare a formulei electorale utilizate la alegerile din 2012 (corelată cu distribuția voturilor între actorii electorali), dar și din cauza bicameralismului slab asimetric.

Orice dezbateri despre numărul de camere și despre numărul de parlamentari ar trebui să ia în considerare cea mai relevantă inițiativă care a vizat aceste două aspecte: referendumul din 22 noiembrie 2009, în care propunerea de reducere a numărului de parlamentari și trecere la un sistem unicameral a fost aprobată de alegători, precum și dezbaterile aferente acestui moment. Trebuie amintită și propunerea legislativă venită din partea PNL, prin care s-ar fi redus numărul de parlamentari, păstrându-se în același timp sistemul bicameral (217 deputați și 99 de senatori). **Faptul că atât structura parlamentului (numărul de camere), cât și reducerea numărului de parlamentari s-au aflat pe agenda politică în ultimii ani trebuie să se materializeze într-o nouă structură a Parlamentului care să eficientizeze funcționarea acestuia.**

Recomandările specifice în acest sens sunt discutate mai jos:

- Din perspectiva atribuțiilor Parlamentului, considerăm că trebuie regândită **relația instituțională dintre Parlament și Executiv**, în contextul unei discuții mai ample despre tipul de regim democratic. Majoritatea autorilor din sfera științelor politice converg către ideea că democrațiile mai eficiente au la bază un regim parlamentar, mai ales dacă luăm în considerare că Parlamentul și partidele reprezentate în el au rolul fundamental de a agrega interesele cetățenilor și de a le transpune în legi și politici publice (desigur, în contextul în care Parlamentul și partidele îndeplinesc de facto, nu doar formal, aceste roluri).

- Reformele trebuie să atingă însă și elemente mai concrete ale procesului legislativ și ale mecanismelor de control pe care Parlamentul le are în raport cu Guvernul. Amintim aici problema ordonanțelor de urgență, un instrument de care toate guvernele postcomuniste au abuzat și prin care adeseori Guvernul s-a substituit Parlamentului ca principal for de legiferare. **De asemenea, trebuie eficientizate elemente de control parlamen-**

¹ Auriol, E. & J. Gary-Bobo, „On the Optimal Number of Representatives”, Public Choice, Vol. 153, Issue 304, 2012, pp. 419-445.



tar precum întrebările sau interpelările adresate miniștrilor, moțiunile simple sau moțiunile de cenzură.

• Concomitent cu elementele amintite mai sus, trebuie abordată comunicarea deficitară dintre parlamentari și alegători, unul dintre factorii care contribuie la încrederea foarte scăzută a cetățenilor în Parlament și, per total, în clasa politică. Un sondaj IRES din 2012 arată că peste 60% dintre români nu cunoșteau numele parlamentarilor care reprezintă colegiile în care locuiesc¹. **Considerăm că ar trebui identificate mecanisme de măsurare a eficienței activității parlamentarilor nu doar din perspectivă cantitativă (numărul de propuneri legislative semnate, număr de luări de cuvânt), ci mai ales din perspectiva eficienței activității și a capacității lor de a transpune interesele cetățenilor pe care îi reprezintă pe agenda politică și în politici publice.**

III.2. Referendumul

Referendumul este un instrument democratic care păstrează și transpune principiile democrației directe în contextul contemporan al democrațiilor reprezentative. Departe de fi un substitut pentru democrația reprezentativă, referendumul suplimentează mecanismele asociate acesteia și poate constitui un mijloc de corectare a deficitului de responsivitate a guvernanților față de doleanțele articulate în cadrul societății². Meritul democratic inerent al referendumului este acela de a furniza un mijloc de consultare a populației asupra unor probleme relevante politic și social. În plus față de aceasta, referendumul poate contribui la sporirea informării cetățenilor cu privire la problematice actuale și la creșterea încrederii pe care aceștia o au în posibilitatea de a influența decizia publică³.

Pe de altă parte, există și o serie de dificultăți și limitări care pot fi generate de o practică insuficient reglementată sau responsabilă a referendumului⁴. Tierney (2014) menționează în acest sens (1) pericolul ca referendumul să fie instrumentalizat de către elite, (2) faptul că referendumurile conduc mai degrabă la agregarea unor opinii deja formate, în defavoarea unei deliberări autentice, precum și (3) așa numitul „pericol al majorității”, care presupune că decizia luată prin referendum implică și o parte perdantă, cea a intereselor minorității⁵. În această per-

¹ Gandul, „SONDAJ IRES. Aproape două treimi dintre români nu-și cunosc parlamentarii și nici candidații la alegerile din 9 decembrie”. Disponibil la [http://www.gandul.info/politica/sondaj-ires-aproape-doua-treimi-dintre-romani-nu-si-cunosc-parlamentarii-si-nici-candidatii-la-alegerile-din-9-decembrie-10352929], accesat pe 12 ianuarie 2015.

² Qvortrup, M. Referendums around the world: continued growth of direct democracy, London, Palgrave Macmillan, 2014

³ Bowler, S. & T. Donovan. “Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government”, British Journal of Political Science 32, 2012, pp. 371-390

⁴ Budge, Jan, “The New Challenge of Direct Democracy”, Electoral Studies, 1997, sau Daniel Lewis, Direct Democracy and Minority Rights: A Critical Assessment of the Tyranny of the Majority in the American States. Routledge, 2013

⁵ Tierney, S. Europe is entering the “age of referendum”, but there is nothing to fear for European democracy if referendums are properly regulated, 2014, http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/09/02/europe-is-now-entering-the-age-of-the-referendum-but-there-is-nothing-to-fear-for-european-democracy-if-referendums-are-properly-regulated/.

spectivă, obiecțiile posibile la adresa referendumului nu vizează neapărat substratul său principal democratic, ci posibilele limitări ale practicii sale, care pot fi prevenite printr-o reglementare atentă și clară a acestuia în prevederile constituționale și cadrul legislativ.

Referendumul în alte democrații

Un raport IDEA din 2008⁶ care discută mecanismele de democrație direct aplicate în diverse țări redă varietatea la nivel de practică pe care referendumul o presupune în diferite contexte politice. În ceea ce privește tematicile supuse consultării în cadrul referendumurilor, Raportul IDEA notează că în Europa (similar cu Australia), cele mai multe referendumuri vizează problematice de importanță majoră de natură politică sau constituțională (de exemplu, modificări instituționale majore, integrare europeană), fiind mai puțin frecvente consultările ce privesc măsuri punctuale legate de politici. Această tendință este diferită de cea întâlnită în Statele Unite, unde, la nivel de stat, referendumurile vizează o gamă mult mai variată de problematice relevante pentru politica internă. Un caz particular este cel al Elveției, statul european cu cea mai ridicată frecvență a referendumurilor, în care cetățenii au fost chemați să își exprime opinia asupra unor chestiuni cât se poate de punctuale ca vârsta de pensionare sau politicile ce privesc refugiații.

Un aspect important, reglementat diferit în diverse state privește șansa ca cetățenii să aibă posibilitatea inițierii referendumului. Cel puțin cu privire la Europa, existența acestei oportunități este, din punct de vedere normativ, văzută ca dezirabilă. Astfel, Recomandarea 1704/2005 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei⁷ conține o referire specifică la necesitatea acordării și reglementării legale a posibilității inițiativei cetățenilor pentru organizarea referendumurilor.

Practica efectivă diferă de la stat la stat și în funcție de statutul pe care îl are o problemă din punct de vedere al legiferării. Astfel, în Elveția, atunci când este vorba despre o lege în curs de adoptare, cetățenii au posibilitatea respingerii acesteia (50.000 de cetățeni – aprox. 1% din electorat - sau consiliile a 8 sau mai multe cantoane pot cere un referendum prin care să respingă o lege nouă)⁸. Parlamentul verifică validitatea inițiativei populare și are la dispoziție 30 de luni pentru a decide dacă aceasta este acceptată sau respinsă⁹. Nu există cerințe de cvorum de participare pentru validarea referendumului. În cazul referendumului

⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Direct Democracy. 2008, http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

⁷ Council of Europe. Parliamentary Assembly. Recommendation 1704, Referendums: towards good practices in Europe, 2005, http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm

⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Direct Democracy, 2008, http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

⁹ Council of Europe. Electoral Law. Strassbourg, Council of Europe Publishing, 2008. Secțiunea “Referendums in Europe – An Analysis of the legal rules in European States”



opțional (cel inițiat de cetățeni), pentru ca o propunere supusă consultării să fie acceptată e nevoie să obțină o majoritate din voturi, iar rezultatele referendumului sunt obligatorii din punct de vedere juridic¹.

În Italia există varianta de referendum abrogativ, la care se face frecvent referire în discuțiile despre referendumurile inițiate de către cetățeni. Aici, un referendum inițiat de către cetățeni poate fi declanșat la cererea a 500.000 de alegători sau a 5 consilii regionale, iar consultarea poate viza orice lege, indiferent de durata cât aceasta a fost în vigoare². Referendumul poate să nu aibă loc dacă Parlamentul intervine prin modificarea legii care constituie obiectul dezacordului³. Referendumul nu poate avea ca teme reglementarea taxelor, bugetul, amnistia, grațierea, sau o lege care ratifică un tratat internațional. Pentru validarea referendumului, există cerința, explicit formulată în Constituție, de prezentare la urne a majorității celor cu drept de vot, precum și cea a obținerii majorității din voturile valabil exprimate⁴. Rezultatele referendumului sunt obligatorii, astfel că o lege ce face obiectul referendumului nu va fi promulgată dacă nu este aprobată printr-o majoritate de voturi⁵.

Referendumurile inițiate de cetățeni nu sunt o practică frecventă în democrațiile vestice consolidate (cu excepțiile notabile de mai sus (Elveția, Italia), la care se adaugă Liechtenstein)⁶. Pe de altă parte, un număr destul de mare de noi democrații postcomuniste au inclus în reglementările constituționale posibilitatea inițierii referendumului de către cetățeni. Condițiile variază de la caz la caz, de exemplu în Lituania fiind nevoie de 500.000 de semnături în acest sens, iar în Letonia de adeziunea a 10% din populația cu drept de vot⁷. Un alt exemplu este Slovenia, care a inclus în reglementări un model similar cu referendumul de respingere a unei legi ce poate fi inițiat de cetățeni în Elveția. Aici, o controversă majoră s-a referit la nivelul cvorumului de participare (turnout) și respectiv al celui de aprobare (approval quorum), finalizată prin renunțarea la un prag minim de participare și stabilirea - pentru validare - a unui prag de

20% din alegători care votează împotriva legii⁸.

Merită observată și existența, în cadrul câtorva state, a unui sistem oarecum mai moderat de inițiativă populară privind referendumul, concretizat prin posibilitatea cetățenilor ca, pe baza colectării de semnături, să ceară unei autorități de stat, inițierea de către aceasta a procedurilor de referendum. Exemple: Polonia (500.000 cetățeni pot cere Sejm-ului organizarea unui referendum), Portugalia (75.000 semnături necesare), Ungaria (100.000)⁹.

Referendumul în România

În România, referendumurile la nivel național - cu excepția celor obligatorii în situații de demitere a Președintelui sau de revizuire a Constituției - se pot organiza pentru consultarea populației cu privire la „probleme de interes național”¹⁰. Experiența practică a referendumurilor în România a declanșat dezbateri mai ales cu privire la condițiile de validare exprimate de pragul minim de prezentare la urne. În 2013, cvorumul a fost coborât de la 50% la 30%, decizie care a generat atât ecouri pozitive, cât și critici. În plus, a fost introdusă și precizarea conform căreia „rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente”¹¹.

Există, însă, o serie de alte aspecte ce au fost aduse, la momente diferite în discuție, ca de pildă posibilitatea cetățenilor de a înainta propunerea de referendum. De exemplu, Pîrvulescu consideră dezirabil ca cetățenii să poată iniția referendumuri, cu precădere de tip abrogativ (precum cel din Italia), organizate și reglementate însă cu prudență, pentru a preveni instabilitatea politică sau instrumentalizarea lor de către grupuri extremiste¹². În opinia aceluiași autor, referendumul inițiat de cetățeni este potrivit și la nivel local.

Mai recent, proiectul de revizuire a Constituției include propunerea de modificare a Art. 90 al Constituției în vigoare, referitoare la inițierea referendumului. Astfel, proiectul adaugă prevederi inițiale, prin care Președintele cheamă populația la consultare, și posibilitatea ca inițierea referendumului la nivel național să poată fi făcută și de către un număr de 250.000 cetățeni. Raportul din 2014 al Comisiei de la Veneția apreciază această adăugire, care elimină monopolul prezidențial asupra inițierii referendumului la nivel național, însă semnalează și

¹ <http://www.idea.int/elections/dd/country.cfm?country=42>

² International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Direct Democracy, 2008, http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

³ Council of Europe. Electoral Law. Strassbourg: Council of Europe Publishing, 2008. Secțiunea "Referendums in Europe – An Analysis of the legal rules in European States"

⁴ Aravantinou Leonidi, G. "The Abrogative Referendum in the Italian Constitution: Threat or Opportunity?", World Congress of Constitutional Law, OSLO, 2014. <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws16/w16-leonidi.pdf>

⁵ <http://www.idea.int/elections/dd/country.cfm?country=110>

⁶ Poldojnak, R. „Constitutional Reforms of the Citizen Initiated Referendums: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia.” The XIth World Congress of IACL Oslo, 16-20 June 2014, Direct Democracy (Workshop No. 16)

⁷ Council of Europe. Electoral Law. Strassbourg: Council of Europe Publishing, 2008. Secțiunea "Referendums in Europe – An Analysis of the legal rules in European States"

⁸ Poldojnak, R. „Constitutional Reforms of the Citizen Initiated Referendums: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia”, The XIth World Congress of IACL Oslo, 16-20 June 2014, Direct Democracy (Workshop No. 16).

⁹ Council of Europe. Electoral Law. Strassbourg: Council of Europe Publishing, 2008. Secțiunea "Referendums in Europe – An Analysis of the legal rules in European States"

¹⁰ Definite și enumerate în Art. 12 din Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului (Lg. 3/2000, modificată și completată prin Lg. 341/2013). În 2009, prin decret prezidențial (1507/2009), tema referendumului a vizat trecerea la Parlament unicameral și reducerea numărului de parlamentari la 300.

¹¹ Legea nr. 341/2013.

¹² http://adevarul.ro/news/politica/cristian-parvulescu-e-mare-potential-reprezentare-unui-curent-neo-legionar-romania-1_50aca2927c42d5a66387494d/index.html



problemele care pot fi generate de ambiguitatea formulării¹. Documentul menționat recomandă, în acest sens, clarificarea unor aspecte tehnice specifice care țin, de exemplu, de a stabili dacă petiția pentru referendum urmează să includă și întrebările ridicate, cui revine responsabilitatea formulării întrebărilor ce vor face obiectul consultării și specificarea rolului Curții Constituționale în acest proces².

În forma sa actuală, Legea Referendumului prevede și posibilitatea organizării de referendumuri la nivel local și județean. Propunerile de probleme supuse referendumului se pot face de către primar, președintele Consiliului Județean, sau de către o treime din numărul consilierilor locali/județeni³. Solicitarea cetățenilor pentru organizarea referendumurilor locale este posibilă în situațiile în care este cerută demiterea primarului sau dizolvarea consiliului local⁴. De pildă, în cazul în care problema în discuție este demiterea primarului, pentru organizarea referendumului este nevoie de o solicitare către prefect, venită din partea a cel puțin 25% din totalul locuitorilor cu drept de vot din localitatea în cauză. În plus, există și cerința conform căreia „acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, orașului sau municipiului.”⁵ Dificultăți de natură practică intervin însă în situațiile în care listele electorale nu sunt actualizate. Această sarcină revine primarilor⁶.

Recomandări pentru România

- În lumina recentelor dezbateri legate de revizuirea Constituției și a semnalelor din partea instanțelor europene care apreciază un input mai consistent al cetățenilor în inițierea de consultări, considerăm ca potrivită *introducerea posibilității ca referendumul să fie organizat și ca urmare a inițiativei cetățenilor*.

- Practica diferitelor state care permit referendum inițiat de către cetățeni indică variații semnificative în termeni de *număr/procent minim de adeziuni colectate pentru inițierea procedurii* (Elveția 1%, Letonia 10%). Pentru România, proiectul de revizuire a Constituției propune 250.000 (aprox. 1,3% din populația cu drept de vot). Stabilirea pragului minim de adeziuni trebuie să țină cont de două efecte care pot fi generate de această decizie: un număr foarte mare de semnături solicitate poate atrage scăderea șanselor reale ca o asemenea inițiativă să se poată materializa, din cauza dificultăților de mobilizare. Pe de altă parte, un număr prea redus ar putea, în anumite condiții, genera suspiciuni legate de instrumentalizarea acestei proceduri de grupuri cu interese restrânse și foarte specifice.

¹ European Commission for Democracy through Law. Opinion on the Draft Law of the Review of the Constitution of Romania. Adopted by the Venice Commission. 21-22 March 2014, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29010-e>

² European Commission for Democracy through Law. Opinion on the Draft Law of the Review of the Constitution of Romania, 2014, p. 23

³ Organizarea referendumului local este obligatorie în situațiile în care este vorba despre proiecte de lege sau propuneri legislative privind modificarea limitelor teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor

⁴ Legea 286/2006 pentru modificarea și completarea legii administrației publice locale 215/2001

⁵ Legea 286/2006

⁶ Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului (Lg. 3/2000, modificată și completată prin Lg. 341/2013, Art. 17, Alin. 2).

- Pentru majoritatea statelor postcomuniste care au inclus această opțiune în cadrul lor legislativ, modelele de referință au fost fie Elveția, fie Italia. Oricare ar fi modelul ales, în cazul introducerii inițiativei cetățenești pentru referendum, se recomandă specificarea clară, în textul legii, a următoarelor elemente:

- *condițiile de declanșare* (ex. număr de cetățeni)
- *problemele asupra cărora nu poate fi inițiat un referendum*
- *rolul instituțiilor de stat* (cu precădere Parlamentul și Curtea Constituțională) în întreg procesul
- *cerințele legate de cvorum*
- *statutul juridic al rezultatelor*.

- Indiferent de includerea sau nu a inițiativei cetățenești pentru referendum în viitorul cadru legislativ, conform cu recomandările de bune practici IDEA (2008) și ale Codului de Bune Practici în Privința Referendumurilor elaborat de Consiliul Europei (2007)⁷, este de dorit ca statutul efectelor juridice ale referendumurilor să fie *explicit prevăzut în lege*. De pildă, în cazul unui referendum opțional, mai ales dacă acesta este inițiat de către autorități (cazul curent în România), referendumul întrunește condițiile de validare, dar opinia exprimată de cetățeni nu are efecte tangibile, efectul poate fi unul de erodare a credibilității autorităților, viciere a relevanței consultării și generare de nemulțumiri la nivelul populației. În cazul României, există precedentul referendumului din 2009, privitor la reducerea numărului de parlamentari și introducerea unicameralismului. *Textul legii trebuie să fie mai clar cu privire la statutul obligatoriu sau consultativ al referendumului*.

- Este recunoscută *importanța formulării întrebărilor*, al căror format se poate răsfrânge asupra semnificațiilor pe care alegătorii le atribuie textului și implicit asupra răspunsului. În forma actuală a legislației, această componentă este puțin elaborată, lăsând astfel loc la ambiguități. O mai clară specificare a acestor aspecte în lege ar fi în măsură să reducă din neclarități, cu precădere în situația în care se optează pentru introducerea posibilității de inițiere a referendumului de către cetățeni.

- În ceea ce privește referendumul local, o dificultate majoră în prezent o constituie reactualizarea corespunzătoare și la timp a listelor electorale, atribuție ce revine primarilor. Deficiențele de la acest nivel au consecințe directe legate de posibilitatea declanșării procedurilor pentru demiterea aleșilor locali, date fiind cerințele prevăzute în lege cu privire la colectarea unui prag procentual minim de adeziuni din partea alegătorilor. În acest sens, este dezirabilă *reglementarea mai strictă a procesului de reactualizare a listelor de alegători*, fie prin introducerea unui control și a unor sancțiuni stricte, fie prin sporirea input-ului pe care prefectii sau alte instituții abilitate îl pot avea în acest proces.

⁷ Council of Europe. Resolution 235 /2007. Code of Good Practice on Referendums (adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1133019>



III.3. Inițiativa legislativă cetățenească

Ca practică a democrației directe, inițiativa cetățenească¹ poate spori măsura în care procesele de elaborare a politicilor devin mai participative și incluzive. Ca în cazul tuturor acțiunilor care presupun mobilizarea colectivă a cetățenilor, trebuie remarcată inegalitatea de șanse ce rezultă din dezechilibrele de resurse de care dispun cetățenii². În plus, din rațiuni procedurale care pot limita posibilitatea reală de mobilizare și acțiune, o parte din proiectele inițiate au șanse foarte reduse de a parcurge toți pașii necesari pentru discutarea acestora în Parlament.

Inițiativa cetățenească în alte democrații

Practica inițiativei legislative din partea cetățenilor variază în câteva privințe importante, între care: posibilitatea de a utiliza acest instrument la nivel național și/sau local, numărul minim de adeziuni ale cetățenilor ce sprijină inițiativa, subiectele care nu pot face obiectul inițiativelor, termenele ce trebuiesc respectate pe parcursul procesului și procedurile aplicate de adunările legislative cărora le sunt înaintate³. Conform IDEA (2008), în Europa 22 de țări permit inițiative legislative ale cetățenilor la nivel național, numărul statelor care acordă această posibilitate la nivel local fiind mult mai mic (7). Conform aceluiași studiu, doar două țări europene (Georgia și Muntenegru) permit inițiative legislative la ambele nivele: național și sub-național. În ceea ce privește pragul minim de adeziuni necesare, numărul acestora variază de la caz la caz, fiind de exemplu nevoie de 5.000 semnături în Slovenia, 50.000 în Italia și Lituania, 100.000 în Austria și Polonia⁴.

În Europa, Austria este țara cu cea mai intensă practică a inițiativelor legislative ale cetățenilor (IDEA 2008). Dintre statele post-comuniste care au pus în practică frecvent inițiativa legislativă poate fi menționată Polonia, unde acest tip de inițiative pot viza orice temă cu excepția legilor fiscale și a amendamentelor la Constituție. Raportul IDEA (2008) notează că între propunerile legislative cetățenești s-au numărat proiecte ce vizau îmbunătățirea programelor de training pentru profesori, îmbunătățirea cadrului legislativ de protecție a mediului, acordarea de sprijin financiar familiilor monoparentale. În Polonia, numărul de adeziuni necesare presupune doi pași: colectarea a 1000 de semnături pentru ca inițiativa să fie înregistrată și colectarea a 100.000 de semnături, în termen de 3 luni de la publicarea ei, în situația în care inițiativa a primit aviz pozitiv de legalitate. Listele de semnături sunt verificate de către Comisia Națională Electorală, iar, după validarea lor, proiectul legislativ este trimis în parlament pentru dezbatere.

¹ Literatura de specialitate utilizează o demarcare între full-scale initiatives (care presupun ca ultim pas organizarea unui referendum) și agenda-initiatives (caz în care inițiativele sunt apoi preluate de către corpul legislativ, care urmează procedurile prevăzute de lege). Vezi Setälä, M. & T. Schiller, 2012. Inițiativele cetățenești legislative se înscriu în a doua categorie.

² Setälä, M. & T. Schiller, Eds. Citizens Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Palgrave MacMillan, 2012.

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Direct Democracy, 2008, http://www.idea.int/publications/direct_democracy/upload/DDH_inlay_low.pdf

⁴ Centrul de Resurse pentru Participare Publică, Participarea publică în parlamentele țărilor europene, 2007, <http://www.ce-re.ro/upload/publicatie%209.pdf>.

Inițiativa cetățenească în România

În România, inițiativa cetățenească este reglementată pentru două situații: inițiativa legislativă și cea pentru revizuirea Constituției. Ambele situații sunt explicitate de **Constituție** și presupun condiții specifice de întrunire a unui număr minim de adeziuni. Astfel, pentru inițiativa legislativă este necesară colectarea de semnături din partea a 100.000 de cetățeni cu drept de vot. În plus, Art. 74 subliniază necesitatea ca cetățenii ce sprijină propunerea „să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.”⁵ În mod previzibil, condițiile sunt mai restrictive atunci când e vorba despre inițiativa cetățenească ce vizează revizuirea Constituției⁶. În acest caz, este nevoie de sprijinul a 500.000 de cetățeni cu drept de vot, cu cerința suplimentară ca aceștia „să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.”⁷ Art. 74, alin. 2 din Constituție mai prevede și faptul că „nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.”

Legea privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (Lg. 189/1999 republicată în 2004) descrie procedurile specifice asociate fiecărui pas al procesului, inclusiv termenele ce trebuiesc respectate în fiecare etapă. Pe scurt, propunerea legislativă este promovată de către un comitet de inițiativă ce cuprinde 10 persoane cu drept de vot și care vor reprezenta cetățenii care susțin proiectul legislativ, susținere certificată prin semnături. Comitetul este responsabil de înregistrarea propunerii la Parlament, în maxim 6 luni de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial. Publicarea în Monitorul Oficial se face doar după avizarea propunerii de către Consiliul Legislativ⁸. Aspecte importante privesc colectarea semnăturilor (pentru care inițiatorii au la dispoziție 6 luni) și atestarea listelor de susținători, această atribuție revinând primarilor⁹. Curtea Constituțională verifică listele de susținători și caracterul constituțional al propunerii legislative și se pronunță, în termen de 30 de zile de la sesizare asupra propunerii legislative și în termen de 60 de zile de la sesizare asupra propunerii de revizuire a Constituției.¹⁰

⁵ Constituția României, Art. 74, Alin.1

⁶ Condițiile ce trebuiesc întrunite – ca număr de semnături – pentru inițiative ce vizează amendamentele la Constituție tind să fie mai stricte și în alte țări. De exemplu, în Lituania, pentru o inițiativă legislativă sunt necesare 50.000 de semnături (adică aprox. 1,84% din electorat), pe când în cazul inițiativei de revizuire a Constituției sunt necesare 300.000 de semnături (însemnând 11.03% din electorat). Conform Raportului IDEA, 2008, p. 88.

⁷ Constituția României, Art. 150, Alin.2.

⁸ Art. 3, Alin. 2 din Lg. Nr. 189/1999, republicare, M. Of. Nr. 516/ 8 iunie 2004.

⁹ Art. 5, Alin. 1 din Lg. Nr. 189/1999 prevede că, în cazul localităților urbane, atestarea listelor de semnături poate fi făcută „și prin funcționarii primăriei împuterniciți de primar în acest scop.”

¹⁰ Art. 7, Alin. 3 din Lg. Nr. 189/1999.



În ceea ce privește **practica efectivă**, o analiză România Curată¹ din 2011 remarcă utilizarea foarte modestă a inițiativei legislative cetățenești în România - parțial o consecință a întârzierii care a însoțit adoptarea unui cadru legislativ specific care să reglementeze procedura (legea a fost adoptată în 1999) - și dificultățile procedurale care însoțesc acest proces la nivel de implementare. În acest sens, analiza citată menționează cele două inițiative legislative cetățenești care au vizat finanțarea educației (2004 – propunere pentru stabilirea bugetului pentru educație la minim 6% din PIB) și respectiv a sănătății (2009 – propunere pentru acordarea a 6% din PIB pentru sistemul de sănătate). În cazul celor două proiecte legislative, dificultățile principale au vizat, potrivit analizei România Curată, condițiile restrictive generate de necesarul minim de semnături (mai ales în sensul regulilor de dispersie geografică a acestora) și insuficienta cunoaștere a legii inițiativei cetățenești la nivel local, ceea ce poate genera o aplicare eronată sau întârziată a procedurilor de verificare și atestare a listelor de semnatori.

sabibilizarea autorităților publice locale cu privire la dreptul la inițiativă legislativă cetățenească și rolul primăriilor în buna desfășurare a acestui proces.

Recomandări pentru România

Pentru fluidizarea acestui instrument de democrație directă, în sensul accesibilizării sale la nivel practic, considerăm că îmbunătățiri ale practicii actuale în România ar putea viza două nivele, după cum urmează:

- În ceea ce privește **necesarul de semnături**, deși perioada de 6 luni în care acestea pot fi colectate reprezintă un orizont de timp rezonabil, cerințele de acoperire geografică și pragul minim de 5.000 semnături/județ pot constitui piedici pentru cetățenii care inițiază propuneri legislative. În acest sens, pot fi propuse două scenarii:

1a – eliminarea cvorumului geografic, fără modificarea pragului agregat de 100.000 semnături (Practica altor state în privința inițiativei legislative cetățenești permite colectarea acestora fără cerințe adiționale de reprezentare teritorială a semnatarilor)²

1b – menținerea cerinței de proveniență a semnatarilor dintr-un procent minim de județe, cu reducerea pragului minim de 5.000 semnături/județ și în condițiile păstrării pragului general de 100.000 semnături.

Varianta 1a poate simplifica cel mai mult procedura, însă e asociată controversei legate de suprareprezentarea unor interese locale concentrate teritorial.

Varianta 1b reduce din controversa mai sus amintită (deoarece păstrează criteriul reprezentării unui număr dat de unități teritoriale) și poate crește șansele reale ale mobilizării cetățenești.

- Legea 189/1999 (republ. 2004) conține în forma sa actuală prevederi clare cu privire la termenele ce trebuiesc respectate de primari pentru atestarea listelor de susținători și sancțiunile ce se aplică acestora în cazul refuzului de atestare în termenul prevăzut de lege. (Art. 5 și Art. 11) Considerăm dezirabil ca pârghiile legale de control și sancțiuni să fie însoțite de **măsuri pozitive care să vizeze în primul rând informarea și respon-**

¹ Eficienta inițiativei legislative a cetățenilor trebuie să crească. ANALIZA ARC: Funcționează în România democrația participativă?, 2011, <http://www.romaniacurata.ro/eficienta-iniatiivei-legislative-a-cetatenilor-trebuie-sa-creascaanaliza-arc-functioneaza-in-romania-democratie-participativa/>

² Vezi <http://www.direct-democracy-navigator.org/>, pentru exemple de state în legislația cărora nu este prevăzut acest tip de cerințe.



ANEXE

ANEXA I.1

Propuneri tehnice pentru alegerea parlamentarilor

Pe baza experiențelor din alte democrații europene, considerăm un sistem electoral proporțional cu liste deschise pentru alegerea parlamentarilor, a consilierilor locali și județeni ar avea efecte benefice din următoarele perspective:

- ar spori nivelul de competitivitate în interiorul partidelor, fără a le afecta coerența organizațională,
- ar elimina posibilitatea de a crea locuri sigure,
- ar stimula toți candidații de pe listă, indiferent de poziționarea lor, să se implice în mod real în campania electorală,
- ar da șanse tuturor candidaților de pe listă să fie aleși.

Considerăm că introducerea listelor deschise ar completa cadrul mai favorabil pentru apariția de noi partide politice. Înființarea mai ușoară a partidelor sporește gradul de competiție în interiorul sistemului de partide, iar listele deschise ar spori gradul de competiție în cadrul partidelor.

Principiul de bază pe care îl invocăm este că, la fel ca în economia de piață, un grad mai ridicat de competiție între actori este în avantajul consumatorului, în acest caz alegătorii.

Ținând cont de specificul societății românești, recomandăm introducerea următoarelor elemente procedurale:

1. Alegătorii pot exprima un singur vot care este acordat sau unui partid, sau unui candidat de pe lista unui partid, sau unui candidat independent. Listele de candidați care apar pe buletinul de vot sunt ordonate de către partide, iar fiecare partid propune în fiecare circumscripție un număr fix de candidați. Acest număr este egal cu mărimea circumscripției înmulțită cu 1.5 (rezultatul fiind rotunjit la întregul următor, unde e cazul).

Exemplu: Într-un județ în care trebuie aleși 10 deputați, un partid va propune $10 \times 1,5 = 15$ candidați.

Într-un județ în care trebuie aleși 4 senatori, un partid va propune $4 \times 1,5 = 6$ candidați.

Unele sisteme de vot impun alegerea unui candidat de pe lista de candidați (precum Olanda), altele permit votarea mai multor candidați de la același partid sau de la partide diferite (Letonia sau Cehia). De asemenea, în unele țări (Belgia sau Cehia) partidele ordonează lista, iar alegătorii pot, prin preferințele lor, să reordoneze candidații, iar în altele (precum Finlanda) candidații sunt plasați pe buletin într-o ordine oarecare, fără a se ține cont de preferințele partidelor.

Propunerea noastră este pentru un sistem în care alegătorul are la dispoziție un singur vot, din rațiuni de simplitate pentru

alegători și pentru gestionarea procesului electoral. Alegătorii români sunt obișnuiți cu aplicarea unei singure ștampile pe buletinul de vot, fie pentru un partid (ca până în 2004), fie pentru un candidat al unui partid (2008 și 2012); același lucru se întâmplă și la celelalte tipuri de alegeri din România (locale, europarlamentare, prezidențiale).

De asemenea, recomandăm ca *partidele să propună o listă ordonată, prin care să indice preferințele proprii asupra propriilor candidați* (similar cu o listă închisă). Acest element permite partidelor să aibă un cuvânt mai important de spus în ce privește proprii candidați, întrucât poate servi drept indicație pentru acei alegători fideli partidului care nu sunt decizi cu privire la propriile preferințe asupra candidaților partidului respectiv.

În același timp, recomandăm ca *alegătorii să poată să aleagă între a vota o listă de partid, fără să indice preferințe între candidați (exprimând astfel o preferință pentru partid ca întreg), sau a vota un candidat de pe lista unui partid*. În cazul în care există impunerea unui vot pentru un candidat, alegătorii care nu au informații despre aceștia tind să voteze la întâmplare de pe lista de candidați ai partidului. De exemplu, apar efecte sistematice de listă (au șanse mai mari să fie votați cei de la început și cei de la final).

2. Propunem să existe un prag electoral pentru candidații individuali de 4% din voturile partidului primite de partid în circumscripție, pentru a avea prioritate în procesul de atribuire a mandatelor.

Câteva dintre țările cu sistem proporțional cu liste deschise nu impun un prag minim pentru candidații individuali (Estonia, Letonia, Olanda, Polonia și Slovenia). Alte țări, precum Austria, Republica Cehă și Suedia au astfel de praguri. În cazul lor, atunci când un partid câștigă un loc într-o circumscripție însă niciunul dintre candidații săi nu trece un astfel de prag, câștigătorii sunt aleși de pe lista indicată de către partid. Rolul acestui prag este de a preveni situația în care doar o mică parte a alegătorilor își exprimă o preferință pentru un anumit candidat, însă aceste preferințe ar fi suficiente pentru a determina candidații care primesc mandatele.

Recomandăm ca *în cazul României să existe un astfel de prag, de 4% din voturile exprimate pentru partid în circumscripția unde este prezentată lista*. Acest prag este mai mic decât cel din Republica Cehă (de 5%) și Suedia (de 8%).

Exemplu: Dacă într-un județ un partid obține 120.000 de voturi, un candidat trebuie să obțină minim 4.800 de voturi pentru a avea prioritate în procesul de atribuire a mandatelor indiferent de poziția sa pe lista partidului.



De exemplu, atunci când într-o circumscripție un partid câștigă 5 mandate, iar 3 dintre candidații săi au depășit pragul de 4% din totalul voturilor primite de partid (adică totalul voturilor pentru partid sau pentru candidații săi) în acea circumscripție, atunci vor intra în parlament (i) cei 3 candidați, și (ii) încă alți 2 candidați luați în ordine de pe lista partidului pentru acea circumscripție. Dacă partidul primește 5 mandate, dar sunt 7 candidați de pe listă care au trecut pragul individual de 4%, atunci primii 5 candidați cu cel mai mare număr de preferințe vor primi mandatele.

Chiar dacă această condiție adaugă un element de complexitate și reduce din influența preferințelor alegătorilor în raport cu cea a partidelor, are avantajul de a contribui la eliminarea unor situații care în timp ar reduce încrederea în sistemul electoral. În absența unui prag, coroborat cu faptul că alegătorii pot vota fie partidul, fie un candidat al partidului, ar putea apărea situații în care mandatele sunt atribuite unor candidați care au primit un număr foarte mic de preferințe.

3. Propunem să existe un prag electoral național de 4% pentru partide, de 8% pentru coaliții, precum și un prag alternativ de 12% pentru cel puțin patru circumscripții.

Există puține țări care au un prag electoral mai mare de 5%. În Europa avem doar trei exemple: Liechtenstein (8%), Rusia (7%) și Turcia (10%). În același timp, pragul de 5% este frecvent folosit în țările care au sisteme electorale cu prag.

În ultimii ani s-au înmulțit vocile care susțin scăderea pragului sub nivelul de 5%¹. O astfel de poziție, dar într-o perspectivă mai largă, este susținută și de Rezoluția 1547/2007 (*State of human rights and democracy in Europe*) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, care recomandă un prag electoral de cel mult 3% pentru alegerile naționale².

Considerăm că un prag de 4% ar contribui în continuare la limitarea fragmentării excesive, însă ar fi mai favorabil apariției de partide noi. De asemenea, nivelul de proporționalitate a rezultatelor crește cu cât pragul electoral este mai mic³. Austria, Finlanda, Olanda, Slovenia și Suedia se numără printre țările cu sistem proporțional cu listă deschisă care au praguri egale cu 4% sau mai mici.

¹ Amann, M., T. Darnstädt & D. Hipp, "Democratic Deficit: Is Germany's Parliamentary Hurdle Obsolete?" *Der Spiegel*. 2013 (8 octombrie). <<http://www.spiegel.de/international/germany/experts-5-percent-parliamentary-hurdle-in-germany-should-be-lowered-a-925817.html>>.

² "58. In well-established democracies, there should be no thresholds higher than 3% during the parliamentary elections. It should thus be possible to express a maximum number of opinions. Excluding numerous groups of people from the right to be represented is detrimental to a democratic system. In well-established democracies, a balance has to be found between fair representation of views in the community and effectiveness in parliament and government." (Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 1547 (2007), "State of human rights and democracy in Europe") <<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1547.htm#1>>.

³ Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems in Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Pragul alternativ

În același timp, recomandăm aplicarea unui prag alternativ care permite intrarea în Parlament a unor partide care obțin în cel puțin trei circumscripții cel puțin 12% din totalul voturilor cumulate din aceste circumscripții. Această propunere vine în întâmpinarea ideii de partid regional, care devine posibilă odată cu eliminarea criteriului geografic din legea partidelor. Totodată, prin necesitatea de a depăși acest prag în trei circumscripții județene este limitată posibilitatea ca un lider local puternic să înființeze un partid care să acționeze doar într-un singur fief electoral local.

Ideea de prag alternativ este prezentă și acum în legislația electorală (6 mandate de deputat și 3 de senator dobândite cu peste 50% în colegii uninominale), deci această propunere adaptează acest principiu la contextul votului pe liste și la eliminarea colegiilor electorale. 12% este o valoare propusă după modelul suedez, unde pragul național este de 4%, dar un partid, dacă obține 12% într-o circumscripție electorală, poate obține mandate în Parlament pentru circumscripția respectivă.

4. Recomandăm relaxarea condițiilor privind stabilirea organizațiilor care reprezintă minorități etnice, precum și impunerea unui număr minim de trei candidați pe lista fiecărei organizații a unei minorități naționale care concurează în alegeri, pentru a crește gradul de competitivitate în alegerea reprezentanților minorităților.

Conform Constituției României, articolul 62, alineatul 2, "organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație".

Recomandăm să fie păstrate câteva dintre condițiile aplicate până în prezent. Astfel, minoritățile etnice ar urma să fie reprezentate de către organizații care fac parte din Consiliul Minorităților Naționale sau de către organizații care sunt legal constituite și care prezintă Biroului Electoral Central, în termen de 30 de zile de la data stabilirii zilei alegerilor, o listă de membri cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparținând minorității respective.

Susținem eliminarea următoarei condiții, prezente în Legea electorală din 2008: „Dacă numărul membrilor necesari este mai mare de 20.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 20.000 de persoane domiciliat în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare”. Această prevedere impune în mod nejustificat o condiție suplimentară minorităților care sunt concentrate teritorial, oferind un avantaj nejustificat organizațiilor care sunt în Consiliul Minorităților Naționale. Eliminarea acestei prevederi ar spori egalitatea oportunităților de reprezentare a celorlalte minorități naționale.

Pentru alegerea unui deputat din partea minorităților naționale *susținem păstrarea pragului de 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru un deputat.*



În plus, pentru a valorifica avantajul listei deschise, *recomandăm impunerea unui număr minim de trei candidați pe lista fiecărei organizații a unei minorități naționale care concurează în alegeri*. Acesta ar fi un prim pas pentru sporirea competitivității electorale în ce privește alegerea reprezentanților minorităților. Există studii care arată că aceștia au, în ansamblu, o activitate parlamentară foarte slabă, în raport cu ceilalți parlamentari¹ și că alegerea lor este dominată de practici clientelare care alterează ideea de competiție².

5. Propunem ca, în stabilirea rezultatelor, independenței să fie tratați similar unor partide cu un singur candidat, fără însă să le fie impusă condiția depășirii unui prag național sau alternativ.

Pentru a fi incluși în competiția electorală, candidații independenți ar trebui să primească votul a minimum 4% din numărul total al alegătorilor înscrși în listele electorale permanente din circumscripția în care candidează. O abordare frecvent întâlnită este cea în care fiecare candidat independent este tratat precum un partid cu un singur candidat, fără însă să i se aplice condiția unui prag național.

Recomandăm aplicarea acestei abordări, astfel încât un candidat independent să fie declarat câștigător atunci când obține un număr de voturi în circumscripție suficient pentru a câștiga un loc în competiția cu celelalte partide sau independenți.

6. Numărarea voturilor și atribuirea mandatelor

Utilizarea unui sistem bazat pe liste deschise ar spori într-o oarecare măsură nivelul de complexitate al procesului de numărare a voturilor. După închiderea urnelor, numărarea voturilor presupune două etape: (1) numărarea voturilor obținute de fiecare partid (ca până acum); (2) numărare preferințelor din interiorul fiecărei liste. **Propunerea noastră permite realizarea simultană a acestor două etape, fără a fi nevoie de două numărători diferite ale acelorași buletine de vot.**

Pentru a ușura procesul de numărare a voturilor, fiecare partid și fiecare candidat ar primi un cod. De exemplu, în funcție de ordinea pe buletin, partidele vor primi codul 01, 02, 03 etc. De asemenea, fiecare candidat de pe fiecare listă va avea la rândul său un cod similar. Primul candidat de pe fiecare listă va avea codul 01, al doilea 02 etc. Un vot pentru partid, fără indicarea vreunei preferințe, va primi codul 00. Astfel, fiecare buletin de vot va obține un cod unic, în funcție de plasarea ștampilei. De exemplu, codul 0507 va însemna un vot pentru candidatul de pe poziția a șaptea de pe lista celui de-al cincilea partid de pe buletin. 0300 va însemna un vot pentru al treilea partid de pe buletin, fără indicarea vreunei preferințe. Toate codurile vor fi centralizate în procesul verbal încheiat la nivelul secției de votare.

Unele state care folosesc listele deschise, precum Suedia, de exemplu, lasă în sarcina personalului secțiilor de vot doar numărarea voturilor pentru partide, în timp ce numărarea preferințelor din interiorul fiecărei liste revine autorităților electorale regionale sau centrale. Totuși, în cazul României

considerăm că ar fi benefic ca întregul proces de numărare, deci inclusiv numărarea preferințelor în interiorul listelor, să se facă în interiorul secției, după închierea votării.

La nivel de circumscripție trebuie calculat numărul de voturi care reprezintă 4% din totalul voturilor obținute de partid, pentru a stabili numărul minim de preferințe pe care un candidat trebuie să îl obțină pentru a putea primi un mandat indiferent de poziția sa pe lista partidului. Apoi, candidații fiecărui partid care au depășit acest prag individual sunt ordonați în funcție de numărul de preferințe obținute, iar atribuirea mandatelor se face în funcție de numărul de mandate la care are dreptul un partid în circumscripția respectivă.

Din perspectiva redistribuirii naționale, **recomandarea noastră este ca mandatele atribuite în această fază să fie alocate doar unor candidați care au depășit pragul individual de 4% în circumscripția proprie, dar care nu au primit mandat după prima fază. Partidele vor ordona toți candidații aflați în această situație în funcție de numărul de preferințe, realizând astfel o listă națională, iar atribuirea mandatelor la nivel național se face în funcție de această listă.**

Acest proces mai complicat de numărare ridică probleme de organizare a secțiilor de vot. Este cunoscut faptul că alegerile parlamentare sunt cele mai solicitante din perspectiva numărării, din cauza numărului mare de partide și candidați. Propunerea noastră de a limita numărul de candidați ai fiecărui partid pe listele electorale reduce parțial această problemă. Având în vedere nivelul ridicat de efort pe care îl presupune gestionarea procesului de votare din secție în ziua alegerilor, plus numărarea tuturor voturilor exprimate pentru partide, scrierea proceselor verbale și comunicarea rezultatelor, introducerea unui element suplimentar în responsabilitatea personalului secțiilor ar putea genera probleme în numărarea voturilor.

Această procedură, pe lângă toate celelalte atribuții și proceduri pe care le presupune procesul electoral, ridică problema pregătirii și chiar a profesionalizării personalului din secțiile de votare. În acest sens, este benefică înființarea unei structuri permanente pe lângă Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) care să se ocupe cu procesul de formare continuă a funcționarilor electorali.

Pe termen mediu, modalitatea de a gestiona cel mai eficient folosirea listelor deschise presupune utilizarea unor mașini de vot electronice și implicit a unor buletine de vot digitale. Odată introdus buletinul în mașina de vot, aceasta va atribui votul în contul partidului, dar și al unui candidat de pe listă, astfel că numărarea voturilor ar fi mult ușurată.

7. Pentru buna informare a cetățenilor cu privire la modul în care funcționează sistemul de liste deschise, AEP ar trebui să aibă în atribuții redactarea unui ghid al alegătorului în care să explice inclusiv procedura de vot în ziua alegerilor. Ghidul ar urma să fie disponibil în format tipărit, distribuit în toate circumscripțiile electorale și trimis prin poștă alegătorilor, dar și în format electronic, disponibil online.

¹ Călușer 2008.

² King, R. & C. Marian. "Minority Representation and Reserved Legislative Seats in Romania", East European Politics and Societies, Volume 26, Number 3, 2012, pp. 561-588.

Punct de vedere privind PL 131/2014, propunere legislativă pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

Propunerile noastre vizează trei elemente care au fost deja abordate în raport și în anexa I.1:

- I. Alegerea primarilor în două tururi de scrutin**
- II. Alegerea președinților de consilii județene în două tururi de scrutin**
- III. Introducerea listei deschise pentru alegerea consilierilor locali și a celor județeni**

Explicăm în continuare și alte elemente de principiu:

IV. Eliminarea pragului electoral din formula electorală pentru alegerea consilierilor locali și a consilierilor județeni.

În cazul alegerilor locale, considerăm că este benefică eliminarea pragului electoral. Deși în cazul alegerilor parlamentare susținem existența unui prag electoral, în cazul alegerilor locale, atât pentru consiliile locale, cât și pentru consiliile județene, considerăm că nu este necesară existența unui prag electoral. Orice partid sau candidat independent care întrunește suficiente voturi pentru a atinge coeficientul electoral ar trebui să primească un mandat.

În cazul consiliilor locale sau județene, problema fragmentării politice este mai puțin stringentă decât în cazul parlamentelor naționale, unde un nivel ridicat de fragmentare - adică prezența unui număr mare de partide în parlament și, mai precis, a multor partide cu puține mandate - poate genera dificultăți în procesul de legiferare, din cauza necesității de formare a unor coaliții majoritare cu mulți parteneri, ceea ce poate duce la negocieri îndelungate și la dificultatea de a armoniza un număr mare de interese diferite.

Din aceeași perspectivă, prezența unui număr mai mare de partide în procesul de legiferare la nivel local poate fi benefică pentru eficiența guvernării locale, prin plasarea pe agendă politică locală a mai multor teme de dezbatere și prin prezența în procesul de luare a deciziilor a mai multor actori. Acest aspect se află în consonanță cu posibilitatea apariției unor partide de nivel local, cu interese restrânse la nivelul localității, în conformitate cu prevederile care se așteaptă să fie introduse în legea partidelor. Așadar, dacă există intenția reală din partea partidelor politice parlamentare de a coborî barierele nu doar în ceea ce privește înființarea partidelor, ci și accesul acestora la funcțiile publice, eliminarea pragului electoral la nivel local este un pas necesar, care trebuie coroborat cu prevederile care țin de condițiile de înscriere în competiție (în special numărul necesar de susținători) și de finanțarea campaniilor electorale (în special cu privire la numărul necesar de voturi pentru decontarea de la bugetul de stat a cheltuielilor).

V. Eliminarea posibilității de a candida simultan și pentru un mandat de consilier local, și pentru un mandat de consilier județean.

Candidatura pentru funcții publice diferite este problematică sub mai multe aspecte. O astfel de prevedere încurajează

așa-numitele „locuri sigure” pentru candidați doriți de partid, fenomen care oricum este permis prin listele închise, prevăzute de proiectul de lege atât pentru consiliul local, cât și pentru cel județean. Un candidat plasat în fruntea unei liste de partid, în funcție de dimensiunea partidului, are garantată obținerea unui mandat. De asemenea, un candidat ales atât într-un consiliu local, cât și într-unul județean, ar avea apoi posibilitatea de a alege funcția pe care și-o dorește.

De asemenea, locul unui candidat care obține un mandat de consilier local sau județean, la care apoi renunță, va fi luat de un alt candidat de pe listă, conform cu principiul listelor de partid închise. Astfel, plasarea unui candidat bine cotate în fruntea listei, pentru a atrage voturi, coroborat cu renunțarea ulterioară la mandat, echivalează cu inducerea în eroare a electoratului și poate ridica probleme de legitimitate pentru cei care ajung să preia mandatul respectiv ca „înlocuitor”.

Dintr-o altă perspectivă, opțiunea unei persoane de a candida pentru o funcție publică aleasă (consilier local, consilier județean, primar, eventual președinte de consiliu județean) ar trebui să aibă la bază opțiunea propriei persoane pentru instituția respectivă, punând în balanță propriile competențe și proiecte politice cu atribuțiile și profilul fiecărei instituții. Faptul că unei persoane i se dă posibilitatea de a candida pentru mai multe funcții în același timp ar arăta că, în cazul candidaților aflați în această situație, prevalează în primul rând dorința de a ocupa o funcție politică, fiind mai puțin importantă natura acesteia.

Toate aceste elemente sunt de natură să altereze sensul competiției electorale pentru fiecare instituție în parte.

În același timp, considerăm că trebuie să fie permisă în continuare posibilitatea ca o persoană să candideze pentru funcția de primar și cea de consilier local, respectiv pentru cea de președinte de consiliu județean și cea de consilier județean, în cadrul aceleiași circumscripții electorale. Un candidat care dorește să activeze în administrația locală a unei localități sau a unui județ, dar care provine dintr-un partid cu șanse reduse de a obține un mandat de primar, respectiv de președinte de consiliu județean, trebuie să aibă posibilitatea de a obține un mandat de consilier local, respectiv de consilier județean.

VI. Clarificarea conceptului de „reprezentare a ambelor sexe” pe listele de candidați ale partidelor.

Articolul 7, alineatul 1, din prezenta propunere legislativă prevede necesitatea reprezentării ambelor sexe pe listele de candidați ale partidelor. Totuși, în absența unei definiții clare privind numărul sau procentul de femei care ar trebui să se regăsească pe liste, precum și a unor eventuale indicații privind poziția acestora pe liste, această prevedere este vagă și lasă loc unor interpretări care îi diluează scopul: acela de a spori accesul femeilor la competiția electorală și, implicit, în funcțiile publice alese. În formularea actuală, o posibilă interpretare a termenului „reprezentare” ar putea însemna fie reflectarea de către listele de candidați ale partidelor a distribuției procentuale a celor două sexe în circumscripția electorală respectivă, pe baza rezultatelor celui mai recent recensământ, fie simpla introducerea a unui candidat de sex feminin pe lista de candidați.

Considerăm că legile electorale din România trebuie să prevadă introducerea unor cote de gen de minim 30%, coroborat cu identificarea unei formule care să asigure accesul în legislativele locale sau în cel național al aceluiași procent¹.

VII. Regândirea modului în care sunt alocați timpii de antenă pentru candidații partidelor și alianțelor electorale, respectiv candidaților independenți.

Prin prezenta propunere legislativă, la articolul 68, alineatul 1, partidele politice parlamentare beneficiază de un tratament preferențial în raport cu partidele neparlamentare sau cu candidații independenți, în ceea ce privește accesul gratuit la serviciile publice de radiodifuziune și televiziune. Accesul ar trebuie să fie gratuit, într-un cuantum proporțional cu numărul de localități în care sunt depuse liste de candidați (fără a fi limitată la minim 50% din județ) sau costurile să fie calculate după aceeași unitate atât pentru partidele parlamentare, cât și pentru cele neparlamentare.

De asemenea, considerăm că timpul de antenă al candidaților independenți, așa cum este reglementat prin prezenta propunere la articolul 68, alineatul 7, este neconform cu principiul unei competiții electorale echitabile față de toți competitorii. Accesul candidaților independenți la studiourile teritoriale ar trebui să fie identic cu cel al celorlalți competitori electorali (partide sau alianțe) aflate în competiție. Un timp de antenă cumulat pentru întreaga durată a campaniei electorale de doar 5 minute este insuficient pentru ca un candidat independent să își prezinte mesajul electoral.

În plus, în condițiile în care un candidat independent trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca un partid sau ca o alianță electorală în ceea ce privește numărul de susținători necesari pentru înscrierea în competiție, acordarea unui timp de antenă mai mic ar însemna discriminarea candidaților independenți.

Considerăm că timpul de antenă acordat candidaților independenți într-o circumscripție electorală ar trebui să nu fie mai mic decât cel mai mic timp de antenă acordat unui partid sau unei alianțe electorale, conform rezultatelor calculelor efectuate de Societatea Română de Televiziune și de Societatea Română de Radiodifuziune, după definitivarea candidaturilor, conform articolului 68 (1) din prezenta propunere legislativă.

VIII. Introducerea unor măsuri pentru creșterea gradului de transparență a procesului electoral.

Am elaborat o serie de propuneri menite să sporească nivelul de transparență a procesului electoral, propuneri care vizează accesul observatorilor la procesul electoral, precum și funcționarea birourilor electorale.

Pe lângă amendamentele propuse articolelor în cauză din prezenta propunere legislativă, anexăm acestui document un set de propuneri și principii mai ample, elaborate de Expert Forum și Centrul pentru Studiul Democrației, susținute de alte patru organizații ale societății civile și de 15 observatori

¹ În practică, aceasta ar presupune o combinație între „cotele legiferate” și „locurile rezervate”. O a treia posibilitate este crearea unui cadru legal care să încurajeze partidele să introducă „cotele voluntare”, care se bazează pe reglementări interne, care pot să difere de la un partid la altul.

electorali internaționali români. Acest document a fost trimis deja Comisiei parlamentare însărcinate cu elaborarea legilor electorale.

Articolele din Propunerea Legislativă și amendamentele propuse

Articolul 1 (4)

Se modifică în sensul introducerii președinților de consilii județene în rândul funcțiilor alese prin vot direct, în circumscripții electorale județene, prin scrutin uninominal.

Articolul 1 (5)

Se modifică în sensul eliminării președinților de consilii județene din rândul funcțiilor alese prin vot indirect de către consiliile județene.

Articolul 7 (1)

Articolul trebuie modificat în sensul clarificării următoarei prevederi: „Listele de candidați pentru alegerea consiliilor locale și a consiliilor județene trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe, cu excepția celor care conțin un singur candidat”.

Articolul 7 (5)

Se modifică în sensul eliminării posibilității ca o persoană să candideze în același timp pentru funcția de consilier local, și pentru cea de consilier județean, respectiv pentru funcția de primar și cea de consilier județean.

Articolul 15 (1)

Se modifică în sensul introducerii alegerii președinților de consilii județene în aceleași secții de votare ca primarii, consilierii locali și consilierii județeni, în conformitate cu principiul alegerii prin vot direct a președinților de consilii județene.

Articolul 26

Se modifică în sensul introducerii reprezentanților candidaților independenți între membrii Birourilor Electorale, la alineatele (2), (3), (4).

Alineatul (5) se modifică pentru a permite completarea cu persoane din aceasta listă a birourilor electorale de circumscripție care nu au destui membri. Se adaugă, în acest sens, următorul text:

„Din această listă se selectează și membrii suplimentari ai birourilor electorale de circumscripție, în cazurile în care numărul total de reprezentanți comunicați potrivit alin. (14) este mai mic decât cel al membrilor biroului electoral.”

Alineatele (12), (14), (15), (16) și (18) se modifică pentru a introduce sintagma „candidat independent” în lista competitorilor electorali.

Alineatul (15) se modifică pentru a reduce numărul de reprezentanți ai aceleiași liste de candidați sau ai aceleiași candidați într-un birou electoral de circumscripție. În acest sens, textul următor se elimină:

„Dacă numărul total de reprezentanți comunicat potrivit alin. (14) este mai mic decât cel al membrilor biroului electoral, operațiunea de desemnare a reprezentanților se repetă până la ocuparea tuturor locurilor. La această fază participă numai partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale ori organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au propus mai mulți reprezentanți pentru același birou electoral. Un partid politic, o alianță politică sau o alianță electorală nu poate avea mai mult de 3 reprezentanți în biroul electoral al aceleiași circumscripții.” și se înlocuiește cu textul „Un partid

politic, o alianță politică sau o alianță electorală nu poate avea mai mult de un reprezentant în biroul electoral al aceleiași circumscripții.”.

De asemenea, se completează cu textul „dar nu mai mult de un reprezentant pentru fiecare alianță electorală, partid politic parlamentare sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale”.

Alineatul (17) se elimină

Articolul 30

Alineatul (4) se modifică pentru a înlocui penultima frază cu următorul text: „Persoanele prevăzute în listă, care nu sunt desemnate președinți sau locțiitori ai acestora, rămân la dispoziția președintelui tribunalului pentru înlocuirea, în cazuri deosebite, a titularilor stabiliți potrivit alin. (2) și completarea birourilor electorale, în cazul în care numărul de reprezentanți propuși de competitorii electorali este mai mic decât numărul de membri ai biroului electoral al secției de votare.”

Alineatele (7), (8) și (14) se modifică pentru a introduce sintagma „candidat independent” în lista competitorilor electorali.

Articolul 38 (5)

Se completează cu textul „dar nu mai mult de un reprezentant pentru fiecare alianță electorală, partid politic parlamentare sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale”.

Articolul 43

Alineatele (1) și (2) se modifică pentru a introduce sintagma „candidat independent” în lista competitorilor electorali.

Articolul 48

Se modifică în sensul eliminării excepției prin care unei persoane îi este permis să candideze în același timp și pentru un consiliu local, și pentru consiliul județean din aceeași circumscripție.

Articolul 49 (1)

Se modifică în sensul introducerii președintelui de consiliu județean în rândul funcțiilor pentru care competitorii electorali pot depune candidaturi, în conformitate cu principiul alegerii prin vot direct a președinților de consilii județene.

Articolul 68 (1)

Se modifică în sensul eliminării condiționării accesului gratuit al formațiunilor politice neparlamentare la serviciile publice teritoriale de radiodifuziune și televiziune de depunerea de liste de candidați în minim 50% din circumscripțiile electorale de pe raza județului aflat în raza de acoperire a studiourilor electorale respective.

De asemenea, același articol și alineat se modifică în sensul eliminării condiționării accesului gratuit al formațiunilor politice neparlamentare la serviciile publice naționale de radiodifuziune și televiziune de depunerea de liste de candidați în minim 50% dintre circumscripțiile electorale din 15 județe.

Articolul 68 (7)

Se modifică în sensul creșterii timpilor de antenă la studiourile teritoriale de care beneficiază un candidat independent de la maxim 5 minute, însumate pe întreaga durată a campaniei electorale, la un nivel identic cu al celorlalte formațiuni politice înscrise în competiție.



Articolul 83

Se înlocuiește cu articolul propus de coaliția de ONG-uri și observatori internaționali prin scrisoarea adresată Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerilor legislative privind legile electorale, la data de 16 Aprilie 2015.

După articolul 83, recomandăm introducerea unui nou articol cu următorul conținut:

Art. x. - (1) La toate operațiunile electorale efectuate de birourile electorale pot asista, în afara membrilor acestora, persoanele acreditate în condițiile prezentei legi.

(2) În sensul prezentei legi, prin persoane acreditate se înțelege următoarele:

- a) observatorii interni și externi;*
- b) reprezentanții interni și externi ai mass-media.*
- c) delegații partidelor politice, ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, ai alianțelor politice sau electorale, precum și ai candidaților independenți care participă la alegeri*

(3) Pot fi acreditați ca observatori interni reprezentanții organizațiilor neguvernamentale care au în obiectul de activitate apărarea democrației, a drepturilor omului sau observarea alegerilor, care sunt legal constituite cu cel puțin 6 luni înainte de data alegerilor, reprezentanții partidelor și formațiunilor politice sau ai candidaților independenți.

(4) Pot fi acreditate ca reprezentanți interni ai mass-mediei persoanele desemnate în scris în acest sens de către conducerea instituțiilor mass-media. Persoanele desemnate de aceste instituții ca reprezentanți interni nu pot avea apartenență politică. Instituțiile care solicită acreditarea trebuie să prezinte până cel mai târziu cu 10 zile înainte de data alegerilor documente din care rezultă că instituția desfășoară activități în domeniul mass-media.

(5) Acreditarea observatorilor interni și a reprezentanților interni ai mass-media, delegaților partidelor politice, ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, ai alianțelor politice sau electorale, precum și ai candidaților independenți care participă la alegeri se face de către Autoritatea Electorală Permanentă. Înscrierea se face prin adresarea unei cereri scrise sau transmise prin poșta electronică către Autoritatea Electorală Permanentă începând cu cinci zile înainte de constituirea Biroului Electoral Central și cel mai târziu cu cinci zile înainte de data alegerilor/turului de scrutin. Cererea se face de către conducerea organizațiilor neguvernamentale sau a organizațiilor județene ale partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale sau a candidaților independenți.

(6) Acreditarea observatorilor externi și a reprezentanților externi ai mass-media se face de Autoritatea Electorală Permanentă, la propunerea Ministerului Afacerilor Externe, începând cu cinci zile înainte de constituirea Biroului Electoral Central și cel mai târziu cinci zile înainte de data alegerilor/turului de scrutin.

(7) Acreditarea este valabilă pentru toate circumscripțiile electorale. Acreditările pentru primul tur de scrutin sunt valabile și pentru cel de-al doilea tur de scrutin.

(8) Observatorilor interni și internaționali acreditați li eliberează un număr de identificare unic și un document de acreditare, pe care îl vor prezenta în original sau copie pentru a se legitima.

(9) Pentru centralizarea observatorilor interni și internaționali acreditați, precum și a reprezentanților interni ai instituțiilor mass media, Autoritatea Electorală Centrală va înființa un Registru Electronic al Observatorilor. Registrul va fi publicat pe pagina de Internet a instituției și va cuprinde numele, instituția sau organizația din partea căreia se solicită acreditarea, precum și numerele de identificare ale persoanelor acreditate

(10) Persoanele acreditate au dreptul de a asista la toate operațiunile electorale, desfășurate la toate nivelurile de către birourile electorale sau instituțiile administrative care sunt implicate în operațiuni electorale și la ședințele birourilor electorale. Persoanele acreditate nu pot interveni în niciun mod în organizarea și desfășurarea alegerilor. Orice act de propagandă electorală, precum și încălcarea în orice mod a actului de acreditare atrag aplicarea sancțiunilor legale, suspendarea acreditării de către biroul electoral care a constatat abaterea, iar în ziua votării, îndepărtarea imediată a persoanei respective din secția de votare. Persoanele acreditate au dreptul la consultarea și solicitarea de copii ale documentelor electorale și proceselor verbale întocmite de birourile electorale și au dreptul de a semna verbal și în scris nereguli președintelui biroului electoral, care sunt examinate de urgență. Informarea autorului sesizării este obligatorie.

(11) Contestațiile privind acreditarea sau respingerea solicitării de acreditare se depun, în cel mult două zile de la afișarea deciziei, la Curtea de Apel în a cărei rază teritorială este înregistrată entitatea și se soluționează de acesta în cel mult două zile de la înregistrare. Hotărârea este definitivă.

(12) Contestațiile privind respingerea de către Autoritatea Electorală Permanentă a cererii de acreditare se depun în cel mult două zile de la comunicarea răspunsului la Curtea de Apel București și se soluționează de aceasta în termen de două zile de la înregistrare. Hotărârea este definitivă.

În cadrul dispozițiilor tranzitorii și finale, recomandăm introducerea următoarelor prevederi:

În cel mult 90 de zile de la intrarea în vigoare acestei legi, Autoritatea Electorală Permanentă va elabora un Cod al Observatorului, care va cuprinde detalierea articolelor cuprinse în prezenta lege.

Articolul 92 (2)

Se modifică cu textul:

„Alegătorii care la ora 21,00 așteaptă să voteze în localul secției de votare sau în afara sa pot să își exercite dreptul de vot.”

Articolul 100 (1)

Se modifică în sensul eliminării pragului electoral.

Articolul 100 (22)

Se modifică în sensul introducerii principiului „listei deschise”, prin care alegătorii pot exprima preferințe pentru candidații de pe listele electorale.



Articolul 101 (2)

Se modifică în sensul introducerii obligativității introducerii unui tur doi de scrutin, dacă niciunul dintre candidați nu a obținut o majoritate a voturilor în primul tur de scrutin. Astfel, este declarat ales primar candidatul care obține un număr de voturi egal cu cel puțin 50%+1 vot din totalul voturilor valabil exprimate. Dacă niciunul dintre candidați nu atinge acest prag, se organizează un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care vor participa cei doi candidați cu cel mai mare număr de voturi obținute la primul tur.

În caz de egalitate de voturi între doi sau mai mulți candidați aflați pe primul loc după primul tur de scrutin, toți candidații aflați în această situație vor participa la al doilea tur de scrutin. În caz de egalitate de voturi între doi sau mai mulți candidați aflați pe locul doi după primul tur de scrutin, toți acești candidați vor participa la al doilea tur de scrutin, alături de candidatul clasat pe primul loc.

Articolul 136 (9)

Articolul 101 din Legea 215/2001, cu modificările și completările ulterioare, se modifică în sensul introducerii votului majoritar în două tururi pentru alegerea președinților de consilii județene, după metoda explicată în cazul alegerii primarilor prin vot majoritar în două tururi de scrutin.

Articolul 138 (1)

Articolul 2 din Legea 393/2004, cu modificările și completările ulterioare, se modifică în sensul introducerii președinților de consilii județene în rândul funcțiilor alese prin vot direct și eliminării din rândul funcțiilor alese prin vot indirect.

Propuneri tehnice privind procedurile de organizare a alegerilor

Pe lângă formula electorală folosită, la fel de importante pentru a vorbi despre legitimitatea aleșilor într-o democrație sunt elementele de procedură electorală. Momentan, legislația electorală nu asigură transparența totală a procesului și lasă loc pentru practici oneroase, care mențin suspiciunea cu privire la corectitudinea alegerilor, cresc dezinteresul alegătorilor față de participarea la vot și aruncă o umbră pe întreaga durată a mandatului asupra celor aleși.

Considerăm că **legislația electorală din România trebuie reformată ținând cont de standardele și bunele practici internaționale, cu respectarea angajamentelor luate în cadrul convențiilor internaționale semnate. Acestea formulează și explică elementele necesare pentru adoptarea și implementarea unui cadru legal care să asigure transparența și corectitudinea procesului electoral.**

Mai specific, formulăm următoarele recomandări:

- **Publicarea unui Cod Electoral unitar, care să conțină întreaga legislație electorală**

Recomandăm *armonizarea legislației electorale într-un singur Cod Electoral*, care să conțină legislația privind fiecare tip de scrutin și pentru organizarea referendumurilor. Autoritatea Electorală Permanentă a avut o inițiativă în această direcție în 2011, însă Codul său Electoral nu a fost supus votării. Recomandăm imprimarea Codului Electoral de către imprimăriile oficiale și publicat periodic în tiraj mare, pentru a permite informarea corectă a alegătorilor și competitorilor electorali. Complementar, recomandăm tipărirea și distribuirea unor ghiduri privind procedura de vot înaintea campaniilor electorale, după cum explicat în secțiunea anterioară.

- **Interzicerea prin lege a adoptării de Ordonanțe de Urgență care modifică legislația electorală**

Înainte de fiecare scrutin Guvernul aprobă prin OUG decizii care afectează organizarea alegerilor, fără ca acestea să fie supuse Parlamentului sau discuției publice. În 2012, conform OSCE, trei OUG au fost adoptate, amendând legislația electorală pentru a schimba cerințele privind înregistrarea alegătorilor, folosirea cărților de alegător, definind cine poate vota în străinătate și definind ce înseamnă cadouri electorale¹. Aceste modificări fac din Guvern organul care legiferează pentru alegeri, le organizează și deseori profită de rezultatul lor. În plus, această practică de modificare a legislației în pragul alegerilor este constantă și este în contradicție cu standardele internaționale. În consecință recomandăm *eliminarea posibilității de a modifica legislația electorală prin Ordonanțe de Urgență și concentrarea modificărilor în amendamente legislative supuse Parlamentului.*

- **Adoptarea unui calendar de actualizare a legislației electorale respectând standardele internaționale**

În cele mai multe cazuri, reformele electorale au fost introduse în discuția Parlamentului cu cel mult 18 luni înainte de alegerile

afectate de respectiva reformă. Mai mult, în 2012 un proiect de lege electorală a fost adoptat cu șase luni înainte de alegeri, deși o asemenea acțiune era în flagrant dezacord cu standardele și angajamentele internaționale. Recomandăm *adoptarea de principiu a unui calendar fix de actualizare a legislației electorale*, în care consultările publice pentru reformă să fie inițiate cu doi ani înainte de alegerile care vor fi afectate de modificările legislative.

- **Modificarea legislației pentru a permite o activitate mai transparentă și mai inclusivă a Birourilor Electorale**

Birourile Electorale - dintre care, cel mai cunoscut este Biroul Electoral Central - sunt instituții temporare, alcătuite din membri ai AEP, judecători și o majoritate de membri provenind din partide politice. Acestea îndeplinesc latura decizională a procesului electoral – aprobă lista competitorilor electorali, a observatorilor și media, centralizează rezultatele alegerilor și stabilesc câștigătorii, hotărăsc în primă instanță asupra plângerilor, etc. În această privință, recomandările noastre sunt următoarele:

- **Permiterea accesului în mod uniform al reprezentanților candidaților care nu sunt prezenți în Birourile Electorale, observatorilor interni și internaționali la toate ședințele Birourilor Electorale și activitățile electorale. Publicarea online a stenogramelor întâlnirilor Birourilor Electorale.**

Deși nu există o percepție negativă a publicului asupra activității Birourilor Electorale, observatori internaționali precum și interni au atras atenția asupra lipsei de transparență. În practică aceasta înseamnă că accesul observatorilor sau media este interzis la ședințele Birourilor Electorale și câteodată observatorilor nu le este permis să observe centralizarea rezultatelor². Aceste practici nu sunt conforme cu standardele internaționale, care prevăd accesul total al observatorilor la ședințele Birourilor Electorale și încalcă și legea electorală, care permite accesul observatorilor la toate activitățile autorităților electorale.

Un al doilea aspect este lipsa de transparență privind modul în care sunt luate deciziile în cadrul Birourilor Electorale. Publicul nu poate ști dacă a existat un vot al membrilor Biroului Electoral, ce poziție au avut reprezentanții AEP sau judecătorii prezenți, care a fost votul partidelor politice. Birourile Electorale sunt dominate de reprezentanți ai partidelor politice (cel mai des parlamentare). În lipsa altor informații, putem specula că, în teorie, o înțelegere între reprezentanții partidelor politice poate influența deciziile Biroului Electoral Central privind aspecte cu efect asupra rezultatelor alegerilor (precum prelungirea votului).

- **Modificarea legislației electorale pentru a permite candidaților independenți să nominalizeze reprezentanți pentru selecția membrilor Birourilor Electorale. Aceștia ar fi incluși în selecția reprezentanților partidelor neparlamentare. În a doua rând, un singur reprezentant să fie permis pentru fiecare alianță electorală**

¹ Romania, Parliamentary Elections, 9 December 2012: Final Report, OSCE, 2012, <http://www.osce.org/odihr/98757>

² OSCE, Romania, Parliamentary Elections, 9 December 2012: Final Report, 2012, <http://www.osce.org/odihr/98757?download=true>

Candidații independenți nu sunt incluși în selecția membrilor Birourilor Electorale, cu toate că sunt competitori electorali cu drepturi depline. În același timp, două sau mai multe partide din aceeași alianță electorală pot fi reprezentate în BEC. La alegerile prezidențiale din 2014, atât Victor Ponta cât și Klaus Iohannis au fost reprezentați de câte doi agenți reprezentând partide din alianțele electorale care îi sprijineau. În același timp, următorii trei candidați clasați în primul tur nu au avut reprezentanți în BEC, doi dintre candidați fiind independenți, iar al treilea provenind dintr-un partid extraparlamentar.

• Finalizarea registrului electoral electronic

Cel mai important aspect privind registrul electoral este punerea în practică în totalitate a prevederilor legale în această privință. În 2014, la șase ani de la promulgarea legii 35/2008, Autoritatea Electorală Permanentă a reușit să operaționalizeze Registrul Electoral. Însă pentru moment, chiar dacă registrul electoral funcționează la nivel național, încă nu s-a găsit nicio soluție pentru înregistrarea alegătorilor cu domiciliu sau reședință în străinătate. În aceste condiții, recomandăm **înscrierea cetățenilor cu domiciliu sau reședință în străinătate în registrul electronic conform domiciliului/reședinței lor și radierea lor din secțiile de votare din România pentru scrutinul respectiv.**

Deși românii au posibilitatea de a-și declara domiciliul în străinătate, un număr mic o fac pentru că această procedură semnifică pierderea cărții de identitate. În momentul în care un cetățean român își declară domiciliul în afara României, autoritățile îi rețin cartea de identitate și înscriu mențiunea „domiciliat în străinătate” în pașaport. Doar cartea de identitate permite însă deschiderea unui cont bancar și alte formalități în România, motiv pentru care mulți români preferă să își declare domiciliul în România. Această problemă pune în imposibilitate serviciile de populație locale să obțină date realiste privind românii rezidenți în străinătate.

Luând în considerare experiența altor state care au încercat să soluționeze problema alegătorilor din străinătate (ca de exemplu Franța, Irak, Turcia, Tunisia), putem concluziona că nu există soluții simple sau necostisitoare pentru a reuși includerea alegătorilor din străinătate.

• Recomandăm o campanie de înregistrare a alegătorilor, gestionată de AEP în colaborare cu Ministerul de Afaceri Externe

În cadrul acestei campanii recomandăm celor două instituții să contacteze ministerele de afaceri interne ale tuturor țărilor cu o populație importantă de români și să solicite informații despre numărul acestora, eventual datele lor de identificare¹.

• De asemenea, recomandăm MAE și AEP să organizeze campanii de informare pentru românii cu domiciliu/reședință în străinătate, pentru a-i încuraja să se înscrie în Registrul electoral

Un proiect de lege al MAE propunea în 2011² înregistrarea prin intermediul serviciului poștal, cu toate cheltuielile suportate de

alegători. Deși această inițiativă este de lăudat pentru dorința de a găsi o soluție fiabilă, instituțiile românești ar trebui să găsească proceduri care să nu presupună costuri pentru alegătorii din străinătate.

• Modernizarea logisticii electorale

Costul alegerilor prezidențiale din 2014 a fost de 39 de milioane de euro³. Este un cost semnificativ, considerând faptul că în România nu se folosesc instrumente scumpe - vot electronic sau prin internet - și numărul de secții de votare din străinătate este relativ mic. Analizând cheltuielile pentru organizare, se observă că cea mai mare parte a fondurilor sunt distribuite instituțiilor publice pentru a acoperi cheltuielile salariale și utilizarea fondului rulant în ziua (zilele) alegerilor. Cea mai mare sumă revine Ministerului Afacerilor Interne (MAI) și diferitelor sale instituții. Mai mult de jumătate din bugetul alegerilor a fost cheltuit pe salarii ale personalului angajat al MAI și pe folosirea echipamentului din dotare. Din cei 1,93 miliarde de lei buget general, mai puțin de 10% au fost acordați instituțiilor care se ocupă cu logistica (adică 142.880.000 pentru Direcția Generală Logistică, Direcția pentru Evidența Persoanelor, Institutul Național de Statistică și Autoritatea Electorală Permanentă).

În raportul de activitate al AEP din 2013, instituția constata că „resursele bugetare limitate nu permit alocarea unor fonduri pentru un eventual program național de înzestrare cu logistică electorală modernă.”⁴ Mai multe rapoarte de activitate ale AEP arată că logistica electorală prezintă un grad de uzură fizică și morală avansate, precum și că urnele fixe și mobile, precum și cabinele de vot nu sunt confecționate uniform. În condițiile în care în 2013 aproape 90% din logistica electorală era reutilizată și recuperată de la procesele electorale anterioare, se înțelege că și cheltuielile cu aceste aspecte ale organizării erau minime.

În ceea ce privește materialele imprimate, nu putem trage concluzii referitoare la costurile acestora, pentru că din bugetele alocate pentru organizarea alegerilor nu reiese direct cheltuielile estimate. Însă ținând cont de calitatea inferioară a hârtiei pe care sunt imprimate în general materialele electorale sensibile (buletinele de vot, procesele verbale, listele electorale) putem concluziona că nu este vorba de sume foarte mari. Credem că același lucru se poate spune și despre celelalte elemente de logistică (ștampilele de control și cu inscripția „votat” precum și autocolantele cu inscripția „votat”), care sunt fabricate de instituțiile statului și nu prezintă elemente costisitoare de identificare și siguranță.

Considerăm că modernizarea logisticii electorale poate îmbunătăți semnificativ integritatea alegerilor și percepția alegătorilor privind posibilitatea de fraudare a alegerilor. Costurile modernizării logisticii deja existente nu trebuie să fie ridicate; cu câteva excepții, îmbunătățirile recomandate pot fi realizate în continuare de către instituțiile statului. Astfel, recomandăm:

¹ Acest gen de colaborare nu ar fi inedit pentru Uniunea Europeană. Pentru alegerile europarlamentare, Statele Membre UE transmit numele cetățenilor români înscriși pe listele electorale naționale, pentru ca aceștia să fie radiați din listele electorale românești.

² <http://www.mae.ro/node/6980>

³ <http://www.roaep.ro/logistica/wp-content/uploads/2015/02/situa%C8%9Bia-chelt.efectuate.pdf>

⁴ <http://www.roaep.ro/prezentare/wp-content/uploads/2012/11/Raport-de-activitate-2013-doc.pdf>

• **Modernizarea și securizarea buletinului de vot prin următoarele elemente:**

- **Imprimarea buletinului de vot pe hârtie de calitate superioară, conținând elemente de securitate, de exemplu număr de control al buletinului de vot, cotor de control, hologramă**

În prezent buletinul de vot este foarte ușor de multiplicat, mai ales pentru că modelul său este imprimat cu mai mult de o lună înainte de alegeri. Recomandarea introduce elemente de securitate care vor permite identificarea buletinelor de vot aduse din exteriorul secției de votare, sau dacă buletine de vot au fost sustrate din biroul de vot. De asemenea, imprimarea pe hârtie de calitate superioară cu introducerea de elemente de securitate va face dificilă reproducerea buletinului de vot.

- **Eliminarea ștampilei de control**

Ștampila de control este singurul element de securitate aplicat pe materialele electorale sensibile, în scopul de a autentifica validitatea acestora. Însă ștampila poate fi reprodusă cu ușurință, pentru că modelul său este imprimat în Monitorul Oficial cu mai mult de o lună înainte de alegeri și pentru că nu prezintă nici un element de siguranță care să nu poată fi reprodus cu ușurință. De asemenea, dispariția/furtul ștampilei de control poate produce suspendarea votării și crește suspiciunile de fraudă¹. În condițiile introducerii de elemente de securitate pe materialele electorale sensibile, ștampila de control nu ar mai avea utilitate.

- **Imprimarea buletinului de vot pe o singură coală de hârtie**

Scopul acestei recomandări este de a elimina riscul de invalidare accidentală a buletinului de vot prin imprimarea tușului pe mai multe pagini și pentru a elimina plasarea discriminatorie a competitorilor politici pe mai multe pagini.

- **Eliminarea folosirii ștampilei cu inscripția „votat” și introducerea votului prin marcarea căsuței dorite cu un instrument de scris, sau prin amprentare**

Astfel se elimină riscul de imprimare a tușului pe mai multe pagini. Numărul mic de ștampile pentru vot au creat dificultăți de organizare în secții de votare aglomerate la alegerile din 2014, eliminarea acestora ar putea facilita procesul de votare. De asemenea, în unele cazuri, furtul ștampilelor a îngreunat votarea și a creat suspiciuni de fraudă². Folosirea unui instrument de scris sau a unei amprente poate produce o indicație a unor voturi fraudate de aceeași persoană. În prezent, o renumărare a voturilor permite refacerea numărătorii, însă buletinele de vot nu dau nici un indiciu dacă au fost fraudate sau nu.

• **Standardizarea modelului de urne folosite la nivel național prin următoarele elemente:**

- **Introducerea de urne transparente, standardizate**

¹ <http://www.campusbuzau.ro/alegeri-linistite-la-buzau-incident-la-nehoiu-unde-s-a-furat-stampila-de-control/>

² <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-18450965-primul-tur-alegerilor-prezidentiale-arghies-comuna-recea-furat-stampila-mentiuinea-votat-comuna-vedea-votat-listele-suplimentare-70-alegatori-conditiile-care-listele-permanente-sunt-doar-200-alegatori.htm>

pentru toate birourile de vot

Achiziționarea sau producerea de urne transparente pentru toate cele aproximativ 18500 de birouri de vot din România și din străinătate. Urnele vor fi etichetate la fiecare scrutin cu codul secției de votare (din Registrul secțiilor de votare), pentru a putea fi identificate.

- **Securizarea urnelor cu sigilii din plastic înseriate**

În locul sigiliilor de hârtie sau ceară folosite în prezent, recomandăm introducerea de sigilii din plastic. Pentru perioada votării urna va fi închisă în cele patru colțuri cu sigilii, seria sigiliilor va fi însemnată în procesul verbal al biroului de vot. Înainte de numărarea voturilor sigiliile vor fi retrase pentru a permite deschiderea urnei. După numărătoarea voturilor urna va fi închisă cu cinci sigilii (patru pentru margini și unul pentru fanta prin care se introduc buletinele de vot). Seriile sigiliilor vor fi înscrise în procesul verbal și verificate de către Biroul Electoral la care sunt transmise rezultatele. Aceste sigilii permit securizarea voturilor și a materialelor electorale sensibile pe timpul operațiunilor electorale. Sigiliile existente în prezent pot fi înlocuite atât timp cât există acordul tuturor celor prezenți în biroul de vot.

• **Introducerea de elemente de securizare pentru listele electorale**

- **Imprimarea unui număr de control**

În prezent, un singur element de securitate se plasează pe listele electorale - ștampila de control. Recomandăm imprimarea unui număr de control pentru fiecare serie de liste electorale, care să conțină codul secției de votare. Acest număr de control va fi corelat cu numărul de control de pe buletinele de vot și numărul de control imprimat pe procesele verbale din secția de votare.

- **Imprimarea CNP-ului fără ultimele două cifre ale codului**

În sistemul actual, singurul mod de a controla corectitudinea completării listelor electorale este prin compararea semnăturilor. Recomandăm introducerea unei măsuri de control suplimentare: în listele electorale CNP-ul va fi imprimat fără cele două cifre de la sfârșitul codului. Membrul secției de votare va trebui să completeze aceste două cifre copiindu-le din cartea de identitate cu care se va identifica alegătorul. În cazul unui control postelectoral, un număr mare de inadvertențe va putea semnaliza o posibilă fraudă³.

• **Imprimarea de procese verbale securizate**

- **Imprimarea unui număr de control pe procesele verbale**

La fel ca și în cazul celorlalte materiale electorale sensibile, procesele verbale sunt ușor de reprodus și nu conțin elemente de securitate, dincolo de ștampila de control și de semnăturile membrilor secției de votare. Recomandăm introducerea unui număr de control, care va fi corelat cu numărul existent pe buletinele de vot și pe listele electorale. Acest număr de control va conține codul secției de votare, pentru a permite

³ Această procedură este folosită în prezent în Egipt.



identificarea proceselor verbale și a împiedica fraudarea acestora. Un singur set de procese verbale încodate originale vor fi distribuite secțiilor de votare, cu un număr de copii carbon pentru a fi afișate și distribuite reprezentanților candidaților și observatorilor.

- Publicarea rezultatelor la ieșirea din biroul de votare

Pentru transparentizarea alegerilor, organizațiile internaționale din domeniul alegerilor recomandă publicarea unei copii a procesului verbal la ieșirea din biroul de votare. Această măsură va permite informarea imediată a alegătorilor și competitorilor electorali care nu au avut reprezentanți în respectivul birou de vot.

- Modificarea procedurilor de vot din secția de votare pentru a permite o mai bună servire a alegătorilor și un control inclusiv

În legislația electorală românească există două prevederi diferite privind închiderea secției de votare. În cazul alegerilor parlamentare, președintele secției de votare poate decide prelungirea votării. În cazul alegerilor prezidențiale, președintele biroului de vot trebuie să închidă secția de votare la ora 21.00, după ce a permis votul tuturor celor prezenți în secția de votare. Un alt articol precizează foarte clar că accesul alegătorilor este permis în secția de votare doar proporțional cu numărul de cabine de vot disponibile. Aceste două prevederi se traduc într-o barieră practică pentru ca alegătorii prezenți la secția de votare la închiderea secției de votare să-și exercite dreptul. Această prevedere este împotriva bunelor practici internaționale, ce recomandă încheierea votării doar după votul ultimului alegător prezent în apropierea secției de votare la ora închiderii. Votarea poate fi prelungită pentru ore în șir, pentru că dreptul de vot are prioritate asupra eficienței procedurilor de vot. De asemenea, secția de votare nu poate fi asimilată unui ghișeu la care alegătorii se pot prezenta și a doua zi. Lor trebuie să li se acorde permisiunea de a vota, atât timp cât s-au prezentat în limitele legii. Așa cum a arătat experiența alegerilor din 2014 în străinătate, cozile lungi care se formează la ora închiderii nu sunt generate de alegători care se prezintă în ultimul moment la secția de votare, ci de întârzieri ale procedurilor pentru vot. Este cu atât mai greu de înțeles de ce nu li se permite alegătorilor să voteze după ora închiderii. Într-un sistem care în teorie își dorește să încurajeze participarea la vot, barierele de acest tip sunt contrare spiritului democratic. Recomandăm:

- Prolungirea votului pentru a permite tuturor alegătorilor prezenți în afara secției de votare la ora 21.00 să voteze

O practică des întâlnită în lume este de a colecta toate cărțile de identitate sau de alegător ale celor prezenți, pentru a nu permite celor ajunși în întârziere să mai voteze. Votarea continuă până când ultimul alegător își exercită dreptul, indiferent de ora la care aceasta se întâmplă.

- Să se permită reprezentanților tuturor candidaților să fie prezenți în secția de votare. O alianță politică să poată avea doar un membru de secție de votare sau un agent în fiecare secție de votare

La fel ca în cazul Birourilor Electorale, partidele parlamentare au precedență asupra partidelor neparlamentare în ceea ce privește componența secțiilor de votare, iar candidații independenți nu pot avea reprezentanți în secție. De asemenea, o alianță electorală poate nominaliza câte un membru de secție de votare și câte un agent în fiecare secție de votare. Aceste prevederi restrictive provoacă situații în care unii candidați sunt reprezentați excesiv, în timp ce alții nu sunt reprezentați deloc. Recomandăm pe de-o parte ca o alianță politică să poată avea doar un membru de secție de votare sau un agent pentru fiecare secție de votare. De asemenea, recomandăm ca toți candidații sau competitorii politici să fie reprezentați de câte un agent în fiecare secție de vot. Dacă numărul agenților și al observatorilor este prea mare, președintele secției de votare poate să instruiască agenții și observatorii să fie prezenți prin rotație în secția de votare.

Prevederi referitoare la reclamații și sancțiuni

În pofida suspiciunilor continue legate de corectitudinea alegerilor din România, până în prezent puține persoane au fost condamnate pentru infracțiuni electorale. Conform rapoartelor OSCE¹, vinovații pentru ofense sau infracțiuni electorale sunt cel mai des amendați. De asemenea, nu există indicii despre cazuri în care membrii secțiilor de vot sunt trași la răspundere pentru eventuale nereguli, dincolo de sancțiuni financiare. Pentru că nu există prevederi coerente care să urgenteze procesele referitoare la infracțiuni electorale, procesul referitor la referendumul din 2012 este în continuare în curs. Principalele recomandări făcute de misiunile OSCE se referă la termene pentru depunerea de contestații, termene pentru rezolvarea disputelor electorale, claritate în ceea ce privește jurisdicția pentru cazuri electorale și prevederi pentru anularea rezultatelor din unele secții de votare. Prin urmare, formulăm următoarele recomandări:

- Modificarea legislației pentru a introduce în mod unitar termene limită explicite pentru rezolvarea disputelor electorale (reclamații și contestații). De asemenea, legile electorale trebuie să prevadă rezolvarea rapidă a cazurilor cu temă electorală, conform bunelor practici internaționale.

- Introducerea în mod unitar în legea electorală a unui set de termene limită clare pentru reclamații și contestații referitoare la rezultatele alegerilor. Prevederile trebuie să stipuleze în mod clar cine poate depune asemenea contestații, la care autoritate și când.

În prezent, termenele limită pentru depunerea de reclamații sau contestații diferă de la un text legislativ electoral la altul. De asemenea, unele termene sunt foarte restrictive: în cazul alegerilor prezidențiale, partidele politice au doar 24 de ore la dispoziție pentru a depune o plângere. De asemenea, se solicită ca plângerile să fie detaliate și însoțite de dovezi de înregistrare la autorități publice. Pentru a se asigura dreptul candidaților de a solicita remedieri eficiente și în timp util este nevoie de mai multă claritate în ce privește regulile referitoare la reclamații și contestații.

¹ România. Alegerile parlamentare 9 decembrie 2012. Raportul Final al Echipei de Experți Electorali OSCE/ODIHR, online: <http://www.osce.org/ro/odihr/elections/98930?download=true>
România. Alegerile prezidențiale 22 noiembrie și 6 decembrie 2009 Raportul Final al Misiunii Reștrânse de Observare a Alegerilor OSCE/ODIHR, online: <http://www.osce.org/ro/odihr/elections/romania/41532?download=true>



- Modificarea legislației astfel încât să definească în mod clar jurisdicția asupra neregulilor survenite în campanie care nu constituie infracțiuni și să stabilească sancțiunile posibile

În prezent, atât Birourile Electorale, cât și Judecătoriile au jurisdicție asupra neregulilor, ceea ce poate crește confuzia reclamanților, dar și a instituțiilor implicate.

- Revizuirea legilor electorale pentru a include posibilitatea anulării alegerilor într-o anumită secție de votare dacă au survenit nereguli într-o măsură care să pună sub semnul întrebării integritatea și autenticitatea rezultatului

În prezent, legea electorală pentru alegerile prezidențiale prevede doar anularea alegerilor pentru întreaga țară de către Curtea Constituțională. Chiar dacă voturile dintr-o secție de votare au fost fraudate dincolo de orice posibilitate de a stabili un rezultat veridic, voturile respective nu pot fi anulate. Această prevedere, combinată cu cele privind limitele nerealiste pentru plângeri și contestații, fac din procesul de contestare a alegerilor o procedură complexă și lipsită de eficacitate.

- Legislația electorală trebuie armonizată pentru ca toate deciziile BEC, inclusiv cele referitoare la reclamațiile împotriva acțiunilor sale, trebuie să fie subiectul controlului jurisdicțional conform angajamentelor internaționale.

Punct de vedere privind PL 135/2015, propunere legislativă privind modificarea și completarea Legii partidelor politice nr. 14/2003

Articol PL

Art. 14 (3) "Pentru partidele care optează pentru organizare la nivel local, adunarea generală a membrilor nu se poate face prin delegare."

Propunere modificare

Organizațiile locale ale partidelor nu pot să delege membri ai altor organizații locale pentru a le reprezenta în cadrul adunării generale.

Justificare:

Nu se înțelege din formulare despre ce fel de delegare este vorba. Considerăm că este necesară o reformulare care să exprime intenția inițiatorului.

Articol PL

Art. 14 (4) "În statutul partidelor, se pot prevedea și alte modalități de reprezentare."

Propunere modificare

În statutul partidelor, se pot prevedea și alte modalități de reprezentare a membrilor unor organizații locale.

Justificare:

Din nou, nu se înțelege din formulare despre ce fel de reprezentare este vorba. Este necesară o reformulare.

Articol PL

Art. 47, Al 1, litera b)

„nu a desemnat candidați, singur sau în alinață, în două campanii electorale succesive, cu excepția celei prezidențiale, în minimum 75 de circumscripții electorale în cazul alegerilor locale, respectiv o listă completă de candidați în cel puțin o circumscripție electorală sau candidați în cel puțin 3 circumscripții electorale, în cazul alegerilor parlamentare.”

Propunere modificare

Art. 47, Al 1, litera b)

nu au respectat timp de 3 ani obligațiile de publicare a situației cotizațiilor, donațiilor și împrumuturilor, precum și obligațiile de raportare financiară la Autoritatea Electorală Permanentă conform Art. 4 (4), 9 (1), 11 (3), 12 (3), 13 (4) 36 (3), 38 (1), 382(1), art 39 (2);

Justificare:

Legat de procedurile de dizolvare sau radiere a partidelor, Comisia de la Veneția susține, într-un document adoptat în 1999¹, că disoluția partidelor ca sancțiune trebuie să fie o măsură utilizată cu maximă precauție și doar în situații excepționale. Mai precis, Comisia de la Veneția recomandă ca această măsură să fie utilizată doar dacă un partid, în ansamblu, nu doar indivizi din cadrul său, urmăresc îndeplinirea unor obiective politice prin mijloace care contravin constituției naționale. De asemenea, Comisia recomandă ca, înainte ca organele de justiție să hotărască disoluția unui partid, organele abilitate ale statului trebuie să evalueze dacă partidul reprezintă cu adevărat un pericol la adresa stabilității democratice sau a drepturilor cetățenilor și dacă nu pot fi utilizate și mijloace mai puțin radicale de prevenire a pericolului.

Curtea Constituțională a formulat următorul argument, la punctul 9 din Decizia nr. 75 din 26 februarie 2015, privind aspectele neconstituționale din Legea 14/2003: „riscul devalorizării partidelor, în sensul supraaglomerării lor pe scena politică, nu mai subzistă în România anului 2014, astfel că și mijlocul prevăzut de lege pentru contracararea acestuia a devenit caduc”. Actualele prevederi din PL privind radierea partidelor au tot scopul de a preveni supraaglomerarea sistemului de partide, prin eliminarea acelor care nu au activitate electorală. Totuși, radierea la intervale prea scurte crește volatilitatea la nivelul sistemului de partide și împiedică evoluția organizațională firească a unui partid nou format.

Pe de altă parte, obligarea unui partid de a participa în alegeri nu poate fi introdusă prin lege, deoarece, conform definiției date unui partid prin Legea 14/2003 la art. 1 și art. 2 pot fi îndeplinite și altfel decât prin participarea la alegeri.

Prevederile referitoare la înființarea partidului au fost modificate pentru a respecta dreptul la asociere, conform reglementării sale prin art. 40 din Constituție. Din această perspectivă, prevederea din PL privind radierea partidelor poate ridica probleme de constituționalitate, deoarece introduce posibilitatea ca o organizație înființată în baza dreptului la asociere să fie desființată ca urmare a faptului că nu îndeplinește practică una dintre activitățile specifice potențiale ale unui partid, chiar dacă recurge la alte activități pentru a îndeplini scopurile prevăzute la art. 1 și 2.

Tot referitor la PL, formularea „listă electorală completă” este ambiguă. Recomandăm reformularea în așa fel încât să fie clarificat ce înseamnă „completă”. De asemenea, alegerile europarlamentare, pentru care se depun liste naționale, ar trebui să fie incluse în rândul excepțiilor, alături de alegerile prezidențiale.

Considerăm că, deși radierea nu trebuie să fie decisă pentru motive ce țin de activitatea partidului, radierea poate fi o sancțiune pentru nerespectarea reglementărilor legale pentru partidele politice. De aceea propunem ca actualul text din PL să fie înlocuit cu altul care să prevadă obligația de actualizare a situației financiare cel puțin o dată la trei ani. Astfel, dizolvarea pe cale judiciară ar reprezenta o sancțiune pentru neîmplinirea obligațiilor de raportare la AEP și de transparență prin publicarea situațiilor cotizațiilor, donațiilor și împrumuturilor.

¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). GUIDELINES ON PROHIBITION AND DISSOLUTION OF POLITICAL PARTIES AND ANALOGOUS MEASURES. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e]



Propuneri de reformă a legislației privind finanțarea partidelor și campaniilor

Propunerea Legislativă 95/2014, adoptată pe 18 martie de Camera Deputaților cu 262 de voturi „pentru”, conține elemente care ar putea reduce dependența dintre politic și mediul de afaceri, prin introducerea rambursării integrale a cheltuielilor de campanie și urmează recomandările comitetului GRECO al Consiliului Europei. Aceste modificări sunt de salutat, însă **sunt însoțite de noi reglementări pe care le considerăm în contradicție cu spiritul legii și bunele practici internaționale**. Ne referim în primul rând la posibilitatea de a apela la împrumuturi. Partidele politice ar putea împrumuta sume foarte mari, pe perioade nelimitate, de la bănci, persoane juridice sau persoane fizice. Considerăm că împrumuturile, așa cum sunt reglementate în prezenta Propunere Legislativă sunt **o procedură contrară bunelor practici internaționale** și susceptibilă de a crește corupția în viața politică. Propunem limitarea împrumuturilor doar la credite bancare.

În al doilea rând, comparând cadrul legal propus de PL 95/2014 cu al altor țări cu sisteme asemănătoare – ca Franța sau Polonia – observăm o **discordanță în ceea ce privește plafoanele pentru donații**. Deși actuala Propunere Legislativă propune acoperirea aproape integrală a cheltuielilor partidelor politice, legislația nu a fost adaptată pentru a reduce fondurile private de care ar dispune partidele politice. Considerăm că această discordanță trebuie corectată pentru a reflecta intenția inițială a legislatorului – de a reduce corupția în viața politică și interdependența dintre politicieni și mediul de afaceri.

În contextul în care tot mai multe procese de corupție atrag atenția asupra unor practici de finanțare ilegală, considerăm că **mai multă atenție trebuie acordată sancțiunilor îndreptate spre partidele politice**. Pentru moment, doar cei găsiți responsabili de infracțiuni sunt sancționați. Considerăm că **partidele care tolerează practici ilegale în domeniul electoral sau financiar nu trebuie subvenționate din bugetul de stat**.

Nu în ultimul rând, introducerea **rambursării cheltuielilor de campanie** presupune finanțarea politicienilor cu sume importante de la bugetul de stat. Calculele făcute de noi arată că un buget aproximativ pentru alegerile parlamentare ar fi de aproximativ 30 milioane €. Alegerile locale ar putea ajunge până la un cost de 300 milioane €. Considerăm că, deși această propunere poate avea avantaje pe termen lung, conceptul ar fi trebuit pus în dezbaterea publică pentru o perioadă mai lungă de timp, pentru ca opinia publică să înțeleagă și eventual să accepte cheltuielile propuse și rostul lor.

Recomandările următoare vizează direct textul de lege adoptat de Parlament:

• **Propunem modificarea PL 95/2014 prin eliminarea din text a următoarelor elemente:**

- împrumuturile de la persoane fizice sau juridice - articolul 51;
- donațiile de la persoane juridice - articolul 5;
- donațiile confidențiale, indiferent de sursă sau de quantum - articolul 7;
- prevederea conform căreia donațiile primite cu scopul achiziționării de imobile nu se plafonează - articolul 52.

• **Propunem modificarea PL 95/2014 prin introducerea sau modificarea în text a următoarelor elemente:**

- Partidele politice pot face împrumuturi doar de la instituții de credit cu sediu în România - articolul 3 (11).
- Partidele politice trebuie să declare la AEP și la BNR toate împrumuturile și condițiile lor - articolul 3 (11).
- Donațiile primite de la o persoană fizică pot fi de până la 50 (în loc de 200) de salarii de bază minie brute pe an - articolul 5 (3).
- Publicarea listei tuturor donatorilor pe siteurile partidelor și în Monitorul Oficial - articolul 9.
- Excluderea de la distribuția subvenției de la bugetul de stat pe o perioadă de până la 5 ani a tuturor partidelor afectate de condamnări privind infracțiuni electorale - articolul 14.
- Extinderea termenului de prescriere a infracțiunilor electorale de la 3 la 5 ani - articolul 41 (5).





Centrul pentru Studiul Democrației este un think-tank înființat în anul 2006 în cadrul Departamentului de Științe Politice, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj, România. CSD dezvoltă proiecte de cercetare și analize dintr-o perspectivă comparată, cu o importantă componentă practică, pe teme ca: democratizarea, migrația, etnicitatea, educația civică, comportamentul electoral și designul instituțional în România. Colaborările noastre acoperă instituții precum Parlamentul României, Administrația Prezidențială, instituții ale administrației locale, precum și organizații ale societății civile.



CENTRUL PENTRU STUDIUL DEMOCRAȚIEI

CLUJ-NAPOCA, 2015