

**Încurajarea participării la vot –
de la votul obligatoriu la "*tax credit for voting*"**

Documentare și sinteză: Sebastian Simion, consilier parlamentar

Sinteza documentară poate fi accesată direct pe Intranet la pagina Direcției studii și documentare legislativă.

* Lucrările elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă sunt cu caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

A b s t r a c t

Remediarea absenteismului electoral – relaționată cu diminuarea încrederii civice în instituțiile politice și în multipartidism – urmează unor cadre reglementative diferite în statele europene și nord-americe. Dintre modalitățile considerate utile stimulării participării politice cele mai întâlnite sunt: obligativitatea votului, modificarea pragului electoral, modificarea vârstei de participare la vot (Austria și, cu limite, în Germania au coborât vârsta la 16 ani) precum și unele prevederi distincte din legislația privind finanțarea partidelor și campaniilor electorale. Acordarea de stimulente fiscale (credit for voting) reprezintă un subiect de dezbatere în spațiul nord-american (SUA și Canada), statul Colorado promovând o inițiativă de acordare a 40\$ celor care votează la alegerile primare și generale (cu începere din 1 ianuarie 2022).

C U P R I N S

Considerații generale.....	5
Modalități alternative de stimulare a participării.....	6
Reglementările financiare.....	7
Alocarea fondurilor și obiectivele speciale.....	9
Tax credit for voting – stimularea financiară a unor categorii sociale.....	10
Referințe bibliografice.....	12

Considerații generale

Marea majoritate a statelor democratice consideră votul /alegerile naționale ca fiind expresia definitorie a conceptului de cetățenie (dreptul la vot fiind între drepturile fundamentale circumscrise garanțiilor constituționale).

În unele state votul este considerat mai curând o îndatorire sau o expresie a responsabilității civice a cetățenilor, obligativitatea votului fiind stabilită în constituții și reglementată concret prin legislația electorală. Unele state impun și sancțiuni non-votanților (în timp severitatea acestora s-a diminuat, amenzile fiind simbolice).

Votul obligatoriu nu este un concept nou, între statele care au introdus de timpuriu un astfel de mecanism electoral fiind Belgia, la 1892, Argentina în 1914 și Australia la 1924. Cu toate acestea, votul obligatoriu nu este caracteristic – conform datelor IDEA – decât unui număr restrâns de state: 13% (27 de state au un sistem electoral cu vot obligatoriu) față de 172 de state (85% din totalul statelor incluse în cercetare) fără sistem obligatoriu de vot (dintr-un număr de 203 state luate în evidență). O altă observație desprinsă din cercetarea IDEA este că sistemul electoral cu vot obligatoriu poate stimula doar în perioada inițială participarea la vot, în timp aceasta tinzând spre o relativă egalizare cu sistemele fără vot obligatoriu (diferența fiind în medie de 7% între cele cu vot obligatoriu și cele fără vot obligatoriu). Unele state au practicat o perioadă sistemul cu vot obligatoriu (Olanda, spre exemplu) după care au renunțat.

Avocații sistemului electoral cu vot obligatoriu au ca argumente: guvernele alese în mod democratic au o mai mare legitimitate în deciziile și politicile adoptate / implementate – legitimitatea fiind aici înțeleasă ca direct proporțională cu participarea la vot / numărul de voturi valabil exprimate. Un alt argument ar ține de "educarea" electorală a cetățenilor (votul ca modalitate de cunoaștere și informare a cetățenilor cu privire la programele electorale, partide, bune practici de guvernare etc.). Nu în ultimul rând partidele ar implica mai puține resurse în activitățile de atragere a votanților (resurse financiare în primul rând) electoratul fiind oricum obligat să voteze (este un argument mai curând "slab", partidele fiind preocupate de votul pentru propriile programe politice și/sau electorale, ceea ce inerent implică resurse materiale). Argumentul responsabilității: dacă guvernul este reprezentantul suveranității populare – prezumabil incuzând poporul în totalitatea sa – atunci fiecare cetățean are responsabilitatea de a vota și a-și alege reprezentanții.

Argumente împotriva sistemului electoral cu vot obligatoriu: în repertoarul argumentelor primul privește inconsistența votului obligatoriu raportat la libertatea de asociere și de liberă exprimare a votului. Libertatea votului este garantată constituțional, dar nu este o obligație intrinsecă a cetățeanului și obligativitatea votului (prin impuneri sancționatorii) ar reprezenta de drept o încălcare a libertății de asociere, în contextul procesului electoral democratic. Argumentul "educației" electorale a poporului prin legislația privind obligativitatea votului nu ar face decât să diminueze legitimitatea democrației, mecanismul putând fi perceput ca o sursă de opresiune. Statistic, în sistemele cu vot obligatoriu se înregistrează creșteri ale ponderii voturilor invalide sau albe, comparativ cu sistemele fără vot obligatoriu. O altă consecință ar fi "voturile la

întâmplare", votanților fiindu-le indiferent ce candidat sau partid câștigă alegerile (alterarea discernământului electoral) atâta vreme cât ei și-au făcut "datoria civică" de a vota. Categoria celor care votează / pot vota la întâmplare (*random votes*) este puțin măsurabilă dar pune, în continuare, și probleme de legitimitate – alegerile câștigate cu suportul important al unei astfel de categorii conferă mai multă sau mai puțină legitimitatea guvernelor alese?

Prezența sau absența obligativității votului în constituții și în legislația electorală este simplistă dacă se consideră doar impactul asupra alegerilor și stabilității sistemelor politice; simbolic privind lucrurile, votul obligatoriu poate excede ca importanță rezultatele cuantificabile – urmărirea cetățenilor care nu au votat și aplicarea unor sancțiuni (simbolice și acestea în multe cazuri) este mai curând formală. Sistemele cu vot obligatoriu nu în toate cazurile sunt și severe în a aplica sancțiuni, dintr-o varietate întreagă de rațiuni. Nu toate legile sunt create pentru a cuprinde / impune și sancțiuni, unele sunt cu un rol "pedagogic" privind definirea responsabilității civice (vot obligatoriu dar fără sancțiuni); în unele state votul obligatoriu nu se aplică unitar (în Austria doar două regiuni aplică un astfel de sistem) și nici nu reprezintă o prioritate sancționarea celor care nu votează. O altă rațiune ar fi resursele limitate și complexitatea (aplicării unor astfel de sancțiuni). Bugetele sunt în general limitate, ca și capacitatea de procesare a autorităților electorale – simpla prezență a legii este considerată suficientă pentru a încuraja cetățenii să participe la vot. Poate un stat cu un cadru obligatoriu al votului să mențină un astfel de model dacă sancțiunile sunt rare sau nu se aplică? Multe state oferă posibilități de non-sancționare, non-votanții nefiind sancționabili. Spre exemplu, votanții înregistrați au obligația de a vota, însă înregistrarea în registrul electoral nu este obligatorie. În alte state, Australia de exemplu, justificarea lipsei de la vot este considerată suficientă pentru a eluda sancțiunea. Austria a practicat sistemul cu vot obligatoriu până în 1992 și 2004 (în Tyrol, Vorarlberg, Styria), Belgia practică un sistem obligatoriu, Bulgaria l-a introdus în 2016, Cipru a practicat un sistem obligatoriu până în 2017 (din 1960), Franța pentru Senat (1950, 1960), Grecia a introdus în 1926 obligativitatea votului ca sancțiuni fiind refuzul de eliberare a pașaportului și a permisului de conducere și a licenței profesionale – la care s-a renunțat din anul 2000; votul nu este obligatoriu pentru persoanele de peste 70 de ani, cei spitalizați sau rezidenții din alte state); Italia a practicat votul obligatoriu între 1945 și 1993), Luxemburg (votul este voluntar pentru cei cu vârsta de 70 de ani și peste), Spania din 1907 în 1923, Elveția (un singur canton are vot obligatoriu, restul cantoanelor au renunțat în 1974). Dintre cele mai utilizate modalități de sancțiune: non-votantul trebuie să prezinte o justificare legitimă a lipsei de la vot altfel sunt aplicabile amenzi. Restrângerea unor drepturi civice se întâlnește în sistemul belgian – neparticiparea la cel puțin patru rânduri de alegeri conduce la anularea drepturilor electorale pentru o perioadă de 15 ani; o altă modalitate de impunere a legii este dificultatea pentru non-votanți de a lucra în sistemul public (sancțiuni sociale arbitrarii, *incocuous sanctions*).

Modalități alternative de stimulare a participării

Coborârea vârstei de vot sub 18 ani (16 în general, 17 ani în alte variante). Dintre statele europene cu un astfel de cadru legal avem Austria (16 ani), Grecia (17 ani),

Germania (doar pentru alegeri municipale și alegeri regionale într-un număr de landuri, nu și pentru alegerile federale sau europene), Bosnia-Herțegovina (pot vota de la 16 ani doar persoanele care au și un loc de muncă), Scoția (16 ani pentru alegerile parlamentului scoțian), Țara Galilor (pentru Senedd, începând cu alegerile din 2021).

Statele caută în permanență modificările utile și măsurile (realiste și cuprinzătoare) care să tempereze tendințele legate de absenteism și de apatia electorală (studiile electorale indică populația generală ca fiind mult mai puțin interesată decât guvernării în evaluarea realizării guvernărilor, precum și în luarea în considerare a construcției infrastructurii politice, sociale și economice a societății – și nu este vorba de "incompetența politică" a alegătorilor ci de modul de structurare (agenda-setting) a priorităților categoriilor și claselor (probleme distincte nu totalitatea problemelor gestionate de o guvernare). În studii precum **Incentives for Political Participation** (James L. Payne și Oliver Woshinsky / World Politics / CUP 2011) găsim o însumare a observațiilor unor autori (post-1945) privind participarea la vot (din perspectivă politologică, psihosocială, motivațională, economică etc.). De ce fac oamenii politică nu este o întrebare nici simplistă și nici una deceptivă – înțelegerea satisfăcătoare a motivațiilor politice ale electoratului constituie un instrument analitic importat în a explica modul în care grupurile sociale participă (și votează) în modul în care o fac; nu în ultimul rând explică și de ce adoptă și susțin anuite instituții politice (în detrimentul sau indiferența față de alte instituții). Axioma de bază este simplă, spun aceștia: participanții se comportă (din perspectiva participării politice) într-un mod compatibil cu "stimulentele" primite (sau prezumate că pot fi primite / preluate). Într-o astfel de definiție, scopurile specifice (cum ar fi "angajarea" sau dorința unui loc / sau altui loc de muncă) nu sunt considerate "stimulente ci valori instrumentale (nu nevoi emoționale) sau "scopuri". Conform autorilor menționați "puterea" și "banii" nu reprezintă stimulente deși cel mai adesea – și de o manieră superficială – sunt considerate "motive" (sau motivații) politice – nici unul dintre acești termeni nu descrie în mod fundamental – ci doar circumstanțial - nevoile emoționale implicate de participarea la vot (pentru lideri ca și pentru votanți); ambii termeni denotă obiective instrumentale sau resurse a căror obținere conduce la obținerea stimulentei. Nu sunt ele însele stimuli, așa cum le definesc politologii. Absenteiștii (sau cei reticenți în a vota) de regulă găsesc politica ca fiind dezageabilă și străină (conform motivațiilor personale).

Reglementările financiare

Reglementările financiare care au legătură cu procesul electoral sunt reprezentate de prevederile privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, modalitatea stimulării financiare individuale (a votanților sau *credit for voting*) nefiind întânită în democrațiile europene (fiind privită, probabil, sub temerile de "cumpărare" a votului). GRECO a remarcat – analizând diferite modalități de finanțare a sistemului de partide și a campaniilor electorale – că, în pofida îmbunătățirilor din ultima perioadă există riscuri detectabile cum ar fi : dependența financiară excesivă a partidelor politice de stat, un deficit în ceea ce privește transparența utilizării fondurilor, lipsa unei sancțiuni disuasive adecvate și, în unele cazuri, implementarea incompletă (sau lacunară) a

legislației. Luând în calcul modul de reglementare din Spania, s-a remarcat că majoritatea cetățenilor spanioli (peste 91% în 2014) aveau serioase îndoieli cu privire la cadrul de reglementare specific, privit ca insuficient de transparent și cu zone care se extrag cunoașterii publicului. Ca și în cazul partidelor politice din alte state ale UE, și în Spania electoratul creditează partidele cu puțină încredere, tind a le considera printre cele mai corupte instituții (Eurobarometrul 2015:71, GCB 2013), mare parte din populație nu se identifică cu un partid politic (10% dintre respondenții spanioli se identificau cu un partid, în consecință înrolarea politică / calitatea de membru al unui partid politic reprezenta undeva în jurul a 5% din electoratul spaniol). Întrebarea care s-a pus (și probabil rămâne de nunațat, chiar în perspectiva cadrului de reglementare existent) este: cum trebuie abordată finanțarea partidelor și cum poate ajuta aceasta (din punct de vedere politic) la recuperarea, măcar parțială, a încrederii cetățenilor în partide? OSCE-ODHIR – în majoritatea documentelor elaborate cu privire la finanțarea partidelor politice - ia în calcul 3 zone sensibile: relația partide-cetățeni, transparența și controlul finanțărilor, însumând, periodic, bunele practici de la nivel european, în vederea diseminării informațiilor utile.

În Germania și Olanda promovarea implicării "financiare" a cetățenilor în procesul politic ține de încurajarea eforturilor partidelor în a-și colecta propriile resurse (fiind valorizată autonomia sau reducerea dependenței față de stat) - perspectiva ajută la securizarea democratică a partidelor politice germane și olandeze (independența financiară față de stat) consolidând legătura dintre partide și alegători (cel puțin până la izbucnirea pandemiei, care pare a fi afectat încrederea politică și în partidele germane mainstream.)

Sistemul "finanțării potrivite" implică indirect cetățeanul, în calitatea lui de membru de partid, fondurile fiind semnificative pentru partidele care au un număr mai mare de membri (fondurile sunt direct proporționale cu numărul de membri) în Olanda, în vreme ce în federația germană subsidiile publice sunt direct proporționale cu capacitatea partidelor politice de a atrage / colecta resurse proprii. Ambele modalități privesc, în esență, implicarea financiară a electoratului (indirect în Olanda, unde calitatea de membru atrage o "plată" pe care o primește nu membrul ci partidul în numele lui; direct în Germania – unde contribuția celui care cotizează la partid este premiată prin subsidii publice pentru partid – dar subsidiile nu pot depăși suma strânsă de partide prin cotizații sau alte modalități legale – sunt premiate partidele consolidate care primesc 1 euro / vot dacă au strâns 4 milioane de voturi, peste această sumă scade la 0,83 euro / vot; în același timp statul acordă 0,45 euro pentru fiecare euro strâns de partide prin modalități legale, inclusiv prin donațiile celor care dețin funcții alese, dacă aceștia donează sume de minim 3300 euro). În ambele exemple putem vorbi de motivații instrumentale în susținerea participării cetățenilor la procesul politic. În ambele țări contribuțiile private constituiau cele mai importante surse de venituri ale partidelor politice.

În Canada capacitatea partidelor de a atrage (și cheltui conform reglementărilor) fonduri este premiată prin refinanțarea în procentaj de 50% din valoarea cheltuielilor electorale pentru toate partidele care au obținut cel puțin 2% din votul național sau cel puțin 5% din votul districtual (Quebec-ul garantează subsidii publice după ce partidele îndeplineau un prag de colectare de donații / cotizații care, la un moment dat, era de 200.000 de dolari).

Toate acestea sunt exemple – în esență – de implicare "financiară" a cetățenilor care sunt "premiați" (pentru cotizații, pentru calitatea de membru sau în calitate de votanți – numărul de membri putea aduce partidelor olandeze în medie în jur de 11,5% din subsidii – partidele trebuie să aibă minim 1000 de membri cotizanți cu o cotizație de minim 12 euro) prin subsidiile / finanțarea partidelor cu care votează / pe care le susțin / cu care se identifică. Nu există modalități de stimulare directă a cetățenilor (prin "premierea" individuală directă pentru participarea la vot); se poate vorbi de o motivație politică colectivă și de reciprocitate în relația stipendiată partide – votanți.

Partidele primesc sumele în parte ca sumă forfetară respectiv ca sumă proporțională cu numărul de mandate obținute¹. Și în privința alocării fondurilor normele reglementative sunt diferite: mare parte a legislației solicită partidelor să folosească fondurile pentru "cheltuieli de campanie,, (de ex Ungaria și Monaco), pentru funcționarea lor instituțională (Slovenia) sau pentru îndeplinirea obiectivelor din programele politice (Croatia, Polonia). Nu există, în cea mai mare parte a legislațiilor naționale, prevederi speciale cu privire la utilizarea exclusivă pentru promovarea specială a unor grupuri în societate. Cu excepția Olandei, unde fondurile trebuie utilizate și pentru training politic, activități educative, menținerea contactelor cu cei care au urmat activitățile respective, cu partidele înrudite ideologic din alte țări, activități politico-științifice, promovarea participării politice a tinerilor, implicarea non-membrilor în activități ale partidelor, propagandă politică etc. *Gender quota* s-a impus ca una dintre temele importante (la capitolele participare politică și selectarea candidaților) reglementate și prin modul de alocare a fondurilor publice.

Alocarea fondurilor și obiectivele speciale

Țară	Promovarea femeilor	Promovarea tinerilor	Educarea membrilor (ed.politică)	Inițiative de tip "research"	Promovarea persoanelor cu dizabilități
Croatia	x				
Finlanda	x				
Franța	x				
Grecia				x	
Irlanda	x		x	x	
Letonia				x	
Olanda		x	x	x	
Polonia				x	
Portugalia	x				
Scoția					x

(Surse: Ballington & Kahane (2014))

¹ Modelul matching-funds german și olandez a avut – cel puțin până la pandemie – efecte pozitive, raportat la restul Europei: diminuarea lentă a numărului de membri de partide care au părăsit partidul, un sistem stabil de partide, o participare relativ ridicată la vot (și încrederea în partide era la cel mai înalt nivel, deși nu a depășit 27% în ultimul deceniu)

Alte variante alternative de creștere a participării la vot – coborârea pragului electoral de accedere în pozițiile electivă. 9 state din Uniunea Europeană (printre care și România) au un prag de 5%, 3 state au prag de 4%, câte un stat de 3% respectiv 1,8%, în vreme ce 13 state nu aveau niciun prag electoral definit. Pentru funcționalitatea Parlamentului European, la nivelul UE (pentru alegerile europene) reglementările autorizează praguri electorale de 5% (recomandările CoE vorbesc de 4% ca fiind prag suficient de mare).

Tax credit for voting – stimularea financiară a unor categorii sociale

Este o idee mai curând cu rolul de sondare a receptiei la public, întâlnită la Kimberly Wehle (profesoară de drept la University of Baltimore School of Law și autoare a How to Read the Constitution²) care a luat în calcul participarea la votul din anul 2018 pentru Camera Reprezentanților (considerată redusă, la un scor de 49,3%). Ideea acesteia este de a amenda codul fiscal (care ține de competența Congresului) astfel încât fiecare votant eligibil să primească un credit de 50\$ pentru participarea la votul național. În condițiile în care Congresul nu va agree o astfel de prevedere – în opinia lui Wehle – mediul privat ar trebui să ia în calcul o inițiativă de genul acesta pentru a încuraja populația să participe activ la mecanismele democratice. De notat că în SUA IRS are reguli specifice foarte clare – banii donați partidelor sau politicienilor nu beneficiază de niciun fel de deductibilități. Ideea a prins și în unele medii din Canada unde, de o manieră similară, "tax credit for voting" este considerată o modalitate de creștere a participării mai ales pentru categoriile cu venituri reduse, care nu-și pot permite costurile asociate cu participarea la alegeri – în condițiile în care, totuși, participarea oscilează în jurul a 60% din anii 2000 încoace. Dintre cei preocupați de participarea scăzută (a tinerilor în special) Brenda O'Neill sau Richard Nadeau (de la Universitățile Manitoba, respectiv Montreal) indică că poate fi vorba de un comportament adoptat în formă consolidată (lipsa de apetență electorală la tineri se va transmite acestora și ca adulți – media estimată fiind de 20% pentru cei care vor adopta non-votul și în etapele următoare ale vieții). Spre deosebire de SUA unde votul și înregistrarea sunt prin tradiție relativ coborâte, în Canada acestea erau ridicate (69-70%) scăderea intrând pe un trend de continuitate de prin anul 1996. Acest fenomen a generat studii sociologice (implicând analize de status și evaluare a bunăstării economice a categoriilor sociale) concluziile verificând ipotezele: veniturile mici determină lipsa apetenței pentru participare politică (electorală). Diminuarea participării înseamnă – prin deducție – creșterea decalajelor dintre cei cu venituri mici și populația generală iar "democrația va vorbi doar pe tonurile claselor superioare", în exprimarea lui Wolfe Linder (de la Universitatea Berna). Richard Hansen de la Chicago-Kent College of Law consideră că o creștere a beneficiilor normative ale votului ar crește participarea și a diminua costurile totale ale non-votului (ca impact asupra democrației), punând votul în ecuația costuri-beneficii (compensarea financiară a populației pentru

² Wehle, K., How to Read the Constitution--and Why , Haper Paperbacks, 2019

participarea la vot este în continuare privită ca o idee radicală deși narativul susținătorilor începe cu democrația ateniană, în care Pericle compensa cetățenii care participau la treburile cetății – fiind vorba, totuși, de 10000 de indivizi, în cel mai bun caz). Nu există, încă – cu excepția statului Colorado - un sistem electoral (în democrațiile consolidate) care să practice o astfel de "stipendiere", deși ideea apare în America de Nord (Canada mai exact) încă din anii '70 ai secolului al XX-lea (în anii '70 Allan J. MacEachen a propus o variantă de *tax-credit* pentru donațiile politice ale canadienilor pentru partidele pe care le susțineau); deducerile pentru donațiile către partide (de 100 de dolari sau mai mici și cu un maxim de 500) sunt de 75% (în Canada). În Canada legea prevede și 3 ore plătite pentru cei care muncesc în ziua votului, ca timp pentru a participa la vot (până în 1996 acesta a fost de 4 ore însă s-a considerat că reprezintă un efort prea mare pentru angajatori). De partea cealaltă, partizanii votului obligatoriu au luat ca argument amenda de 50 de dolari pentru non-votanți, care ar putea echilibra bugetul federal de o manieră apreciabilă.

Partizanii acestei idei definesc și țintele pentru care reglementarea este potrivită: cei cu venituri mici (familii monoparentale inclusiv) care nu-și permit costurile legate de transport sau alte chestiuni. Compensarea financiară ar încuraja votul mai mult decât obligativitatea acestuia și ar lăsa la latitudinea votantului dacă vrea să participe la vot sau nu (fiind în acord cu garanțiile constituționale); digitalizarea este luată în considerare în ultima perioadă, de asemenea³, utilizarea blockchainului putând aduce, probabil, soluții mult mai pragmatice pentru categoriile de votanți tineri.

³ Derek Beres **Should voting be incentivized? As voting becomes digital, we should consider rewarding voters for taking part in the process** la www.bigthink.com și Stephen Carter **Want More Voters? Pay Them. Why punish people who don't vote when you could reward them instead?** la <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2015-04-02/want-more-voters-pay-them>

Referințe bibliografice:

IDEA <https://www.idea.int/> și International IDEA (2016): Political Finance Database la <http://www.idea.int/political-finance>

European Parliamentary Research Service Blog <https://epthinktank.eu/>

OSCE **Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A**

Comparative Analysis la <https://www.osce.org/files/OSCE->

[ODIHR%20Discussion%20Paper%20on%20Political%20Party%20Finance%20Spain.pdf](https://www.osce.org/files/OSCE-ODIHR%20Discussion%20Paper%20on%20Political%20Party%20Finance%20Spain.pdf)

Olanda, cadrul legal de finanțare a partidelor politice la

https://www.legislationline.org/download/id/4825/file/NL_political_parties_2011_en.pdf

Bloomberg <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2015-04-02/want-more-voters-pay-them>

<https://bigthink.com/politics-current-affairs/should-we-reward-voters?rebelltitem=1#rebelltitem1>

Articole / volume / studii

Wehle, Kimberly , **How to Read the Constitution...and Why**, Harper Paperbacks, 2019

Ingrid van Biezen, **Financing Political parties and election campaigns – guidelines**, Council of Europe Publishing, 2003