

EXPUNERE DE MOTIVE

Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului a instituit în România sistemul electoral pe bază de scrutin de listă, cu un prag electoral de 3 % din totalul voturilor valabil exprimate pe întreaga țară la nivel național și redistribuirea resturilor bazată pe metoda d'Hondt.

Ulterior, în ședința sa din 8 iunie 1999, plenul Camerei Deputaților prin adoptarea modificării și completării Legii nr. 68/1992, a introdus prevederea ridicării pragului electoral la 5 %, cu observația că, în cazul alianțelor politice, la acest prag se adaugă câte 3 % pentru fiecare membru al alianței, începând cu al doilea partid.

Un sistem electoral este strâns legat de democrație, numai atunci când exprimă valorile acesteia și se constituie într-un indicator al caracterului democratic al unei societăți, putând adesea contribui la fortificarea democrației. În același timp, istoria a dovedit și că regulile electorale prost concepute și aplicate pot distruge un partid sau chiar o țară.

“Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale”, spune Constituția, din care mai reiese că pluralismul politic este considerat nu numai o valoare supremă, garantată de stat, ci și temelia statului de drept și democrației, aceasta din urmă fiind de neconceput dacă nu ar exista pluralism politic. Poporul, ca deținător al puterii în stat, încredințează exercițiul puterii autorității legislative, executive și judecătorești, iar autoritatea legislativă, Parlamentul, creează cadrul juridic în care trebuie să acționeze toate autoritățile publice, în vederea construirii și consolidării statului de drept.

Practic, Parlamentul trebuie ales în așa fel încât să aibă adeziunea majorității cetățenilor, pentru că numai în acest mod el devine o autoritate legitimă, căreia nu-i poate fi contestat dreptul de exercitare a unei părți din puterea poporului, iar asigurarea unui Parlament reprezentativ este primul dintre criteriile ce stau la baza alegerii și configurării unui sistem electoral.

Rezultatele ce s-ar fi obținut dacă noul prag de 5 %, adoptat de Camera Deputaților în iunie 1999, ar fi lucrat efectiv în 1992 în cazul Camerei Deputaților, arată că doar 48,9 % votanți ar fi fost corect reprezentați, **deci mai puțin de jumătate**, dacă ne raportăm la numărul total de cetățeni cu drept de vot. Participarea politică reală, corespunzătoare pragului de 3 %, a fost de doar 53,6 %, nivel care situează alegerile puțin peste limita critică a legitimității politice, regăsindu-se doar voința politică a unei jumătăți din electorat în configurația parlamentară a forțelor politice, și aceasta în condițiile în care pragul electoral a fost un paleativ, deoarece a limitat numărul partidelor parlamentare fără a reuși să contribuie la concentrarea lor.

Este un exemplu care ne arată că introducerea pragului de 5 % ar putea duce la rezultate în contradicție cu prevederile Constituționale.

Revenind însă la regulile electorale, este știut că partidele care controlează Parlamentul unei țări sunt suverane în alegerea sistemului electoral. În alegerea modului de scrutin, partidele nu acționează independent de avantajele și dezavantajele care decurg pentru ele din această opțiune. Este istoric verificată tendința ca formațiunile politice cu greutate în conturarea voinței politice a unei țări să opteze pentru un sistem electoral care să le fie avantajos, chiar dacă un alt sistem ar putea corespunde mai bine realităților naționale. Regulile electorale sunt elaborate de parlamentele existente și pragmatismul arată că, dincolo de echitate sau de corectitudine, aleșii de azi sunt preocupați de alegerea lor de mâine. Cum reforma necesită în mod uzual aprobarea membrilor parlamentului, iar aceștia sunt chiar cei cărora sistemul electoral le servește, apare întrebarea: de ce aceștia ar schimba sau modifica acel sistem care îi aduce în ipostaza de a fi (re) aleși ?

Studii aprofundate arată că, spre deosebire de preferințe sau alte aspecte, **regulile electorale reprezintă cea mai ușor de manipulat trăsătură a sistemului politic**, putând, după caz, exclude partidele mici sau întâri cel mai puternic partid.

În teorie este de dorit ca reprezentarea să tindă spre perfecțiune, respectiv ca raportul dintre procentajul de voturi obținute și cel al mandatelor obținute de un partid să fie egal cu unu, dar în practică acest optim nu poate fi realizat.

Astfel, repartiția conform metodei d'Hondt, practică în România, avantajează sistematic partidele care au obținut un număr mare de sufragii, ducând la supra-reprezentarea lor în dauna celor mai slab implantate și mai puțin omogene.

Pentru exemplificare, **în anexele expunerii de motive** se găsesc:

1) tabelul privind evidențierea mandatelor fără reprezentare parlamentară funcție de pragul electoral pentru cazul ultimelor alegeri pentru Camera Deputaților din 1996 și un grafic care evidențiază evoluția numărului de voturi fără reprezentare parlamentară în funcție de pragul electoral, pentru cazul acelorași alegeri.

2) un material analitic asupra efectelor aplicării propunerii legislative introducerea pragului flotant la alegerile parlamentare din 26 nov. 2000.

Există însă și alte reguli și formule larg folosite pentru alocarea resturilor pe liste cu reprezentare proporțională. **Una dintre metodele cele mai cunoscute, azi utilizată, de exemplu, în Norvegia sau în Polonia (pentru o parte a mandatelor), este regula Saint-League**, care utilizează divizorii lui 1, 3, 5, 7, .. și care are drept efect ajutarea partidelor mici în detrimentul celor mari.

Regulile de alocare, alături de magnitudine (M), definită ca reprezentând numărul de locuri alocate într-un district, și buletin de vot (în sensul de concepție a acestuia), reprezintă cele trei decizii majore care trebuie luate de către cei ce concep regulile, și, pe cale de consecință legile electorale.

Din perspectiva realizării optimului menționat, avantajul aparent al sistemelor proporționale față de scrutinul majoritar, respectiv justetea, se diluează sensibil în practica electorală, mai ales atunci când se instituie pragurile electorale fixe, a căror creștere conduce la o mărire accelerată a numărului de voturi fără reprezentare parlamentară, deci a disproportionalității. La ora actuală pragurile legale variază de la 0,67 (Olanda) la 30 % (Grecia, în cazul coalițiilor).

Unul dintre dezavantajele utilizării pragului fix este arbitrariul "punctului de tăietură". De ce trebuie un partid cu 5,1 % să obțină locuri și unul cu 4,9 % nu ?

Periculos, în cazul României, este faptul că, pe lângă propunerea adoptată în Camera Deputaților de mărire a pragului la 5 % (unul din pragurile mari în lume la această oră), efectele de disproportionalitate sunt amplificate prin aplicarea metodei d'Hondt (care, așa cum s-a văzut, avantajează tot partidele mari), la care se adaugă folosirea sistemului reprezentării proporționale de tip apropiat (și nu integral, respectiv când țara întreagă este o circumscripție electorală). Mai concret, în cazul României, alegerile se desfășoară în mai multe circumscripții, repartizarea mandatelor făcându-se la nivelul acestora. Acest mod de scrutin aduce suplimentar un grad de neconcordanță între numărul de voturi la nivel național și numărul de mandate conferit, dat fiind faptul că circumscripțiile nu posedă același număr de alegători.

Cu cât M (magnitudinea districtuală) scade, dezideratul proporționalității devine mai greu de realizat. Este cunoscut faptul că mărimea circumscripției constituie pentru partidele mici un prag electoral, în sensul că partidele mici au mai puține șanse să obțină locuri în parlament dacă alegerile se desfășoară pe circumscripții mai mici, respectiv mai multe dacă alegerile se desfășoară pe circumscripții mari și puține.

Astfel, când M este între 1 și 4, sistemul induce distorsiuni puternice în perspectivă, iar $M=5$ duce încă la o mare disproportionalitate.

Efectul magnitudinii districtuale asupra distribuției locurilor, la aplicarea metodei d'Hont, este cuantificat prin **D - deviația de la proporționalitate**. D este definită, în sistemele cu liste proporționale, ca fiind diferența dintre procente de locuri alocate și cel al voturilor primite ($D=0$ reprezintă un optim).

România are o rată pentru M cantonată statistic în zona redusă spre medie, ceea ce face ca disproportionalitatea (numărul voturilor

deturnate) prin cumularea efectelor tuturor factorilor menționați să devină extrem de mare.

Pentru a opera cu date concrete, exemplificăm prin cazul alegerilor pentru Camera Deputaților în 1996, când M a avut următoarele valori:

- doar pentru 8 județe, M a fost mai mare decât 10;
- 11 județe cu M între 8 și 10;
- 18 județe cu M între 5 și 7;
- 5 județe cu $M = 4$.

Astfel, la alegerile pentru Camera Deputaților din 1996, pentru pragul de 3 %, D este aproximativ 20 %, ceea ce reprezintă foarte mult în comparație cu alte democrații (din 48 de țări menționate într-un recent studiu de specialitate, numai 9 stau mai "rău"), iar pentru un prag de 5 %, D este aproape 29 % (caz în care am fi avut doar 3 alte state ce ar fi stat mai "rău").

Dacă la aceste considerații legate de implicațiile pragului fix actual, cu tendința de creștere, combinate cu aplicarea metodei d'Hont și a ratei reduse a magnitudinii districtuale, adăugăm efectele de diluare fundamentală a posibilității alegătorului de a își manifesta opțiunea pentru un candidat (date de actualul sistem de vot pe liste cu ordine prestabilită), observăm că în România chiar regulile electorale induc o mare discrepanță între opțiunea electoratului și rezultatele alegerilor. Intențiile de a prezerva acest sistem nu fac decât să crească nemulțumirile electoratului față de actuala clasă politică, tot mai mult acuzată în mass-media de favorizarea concentrării deciziei politice la nivelul unui grup restrâns, care poate impune unilateral aleșii de mâine.

*

Aceste distorsiuni induse de actualul sistem electoral ne-au determinat să înaintăm prezenta propunere legislativă care aduce în esență 4 elemente novatoare față de actualele prevederi din domeniu, respectiv enumerate la punctele 1-4 de mai jos :

1 – Introducerea unui **prag flotant** în locul celui fix, pentru limitarea numărului voturilor fără reprezentare parlamentară;

2 – Introducerea regulii Saint-League în locul metodei d'Hondt la alocarea resturilor;

3 – Introducerea posibilității alegătorului de a opta pentru un candidat din cadrul unei aceleiași liste (liste cu ordine prestabilită și cu un singur vot preferențial);

4 – Reintroducerea instituției senatorilor de drept.

Conștienți fiind de faptul că schimbarea fundamentală a actualul sistem electoral necesită o pregătire **complexă a electoratului, asociată cu o practică democratică de mai lungă durată**, opinăm în schimb pentru necesitatea adoptării propunerii enunțate la pct. 1, ca soluție pentru limitarea

controlată a numărului de voturi fără reprezentare parlamentară. Astfel, s-ar reduce implicit deviația de la proporționalitate D, care, în condițiile propunerii de mărire a pragului electoral, conduce la distorsionarea la cote inacceptabile a reprezentării parlamentare, la bonificații exagerate de locuri în Parlament pentru partidele mari în detrimentul celor mici și, deci, la evidente discriminări. Costurile s-ar repercuta asupra imaginii Parlamentului, aflată deja la cote scăzute, prin punerea sub semnul îndoielii a reprezentativității sale și a alegerilor în sine, precum și, așa cum am mai arătat, prin diminuarea unor drepturi fundamentale ce decurg din Constituție.

Propunerea de la pct. 1 introduce în textul legii noțiunea de “cotă maximă admisibilă a voturilor fără reprezentare parlamentară”, limitând în mod controlat numărul de voturi fără reprezentare parlamentară; în acest fel pragul electoral, devenit un prag **flotant**, funcție de diverse elemente aleatorii care intră în calcul în procesul electoral (mai ales distribuția voturilor), va satisface condiția minimală, dar necesară, de a limita distorsiunile de reprezentare amintite.

Numărul de voturi fără reprezentare parlamentară este, de fapt, criteriul față de care, pe baza unui algoritm simplu, se stabilește pragul flotant, ca valoare naturală procentuală întreagă, prin a cărei aplicare să ne situăm în proximitatea inferioară a cotei maxime admisibile a voturilor fără reprezentare parlamentară.

În exemplul din graficul anexat expunerii de motive, este figurat punctat și cazul aplicării prezentei propuneri legislative, respectiv, cota maximă admisibilă este de 1 835 812 voturi (15 % din numărul de voturi valabil exprimate), ceea ce conduce, aplicând algoritmul din propunere, la pragul flotant de 2 % pentru cazul alegerilor pentru Camera Deputaților din 1996.

În alți termeni, în construcția acestei propuneri legislative s-a plecat de la considerentul că este mult mai sănătos, (și, deci, eficient) să se prevină o distorsiune majoră în ce privește gradul de reprezentare al voturilor în Parlament, decât să se opteze aparent mai simplu, pentru un prag fix, dar care, în condițiile unui proces electoral ce comportă unele necunoscute, poate aduce mari aberații de corectă reprezentare, cu efecte greu (dacă nu imposibil) de corectat în timp.

Această propunere oferă și avantajul că, inclusiv din punct de vedere tehnic, modificările și completările sunt ușor de operat, atât în ce privește tehnica legislativă, cât și în lucrul curent aplicat de la nivelul birourilor electorale.

Introducerea regulei Saint-League (pct. 2), combinată cu efectele pragului flotant, va contrabalansa efectele negative ale magnitudinii districtuale reduse specifice României și va diminua supra-reprezentarea partidelor mari în detrimentul celor mici.

Renunțarea la sistemul listelor închise (pct.3) reprezintă un prim pas de abordare de pe poziții moderne a dreptului alegătorului de a opta pentru unul dintre candidații înscriși de partide pe liste și va conduce la un contact mult mai strâns între alegător și ales. Această schimbare va contribui la o mai bună selectare a candidaților, o competiție benefică pentru electorat, în condițiile în care partidele vor avea în continuare dreptul de a avansa listele cu operațiunea proprie privind ierarhizarea candidaților.

În fine, regenerarea clasei politice și posibila mărire a gradului de instabilitate în timp a parlamentarilor, datorită dinamicii induse în special prin prevederea de la pct.3, va putea fi contrabalansată sub aspectul apariției statutului de senator de drept (pct.4) pentru cei care activează în funcții de referință legate de înalte poziții deținute în cadrul cultelor religioase recunoscute de Stat sau de poziții deținute în Stat pe o perioadă bine definită. Propunerea de la pct. 4 reprezintă reintroducerea în România, cu ajustările de rigoare, a unor prevederi din Legea nr.84/1926. Din punct de vedere al efectelor imediate, menționăm că la ora actuală, prin prevederile de la pct.4, un număr de 16 persoane ar beneficia de statutul de senator de drept.

Ca un corolar al celor menționate, inițiatorii prezentei propuneri legislative consideră că, prin efectul cumulat al propunerilor, viața politică românească va avea de câștigat, iar votul electoratului se va regăsi mult mai corect în configurația viitorului Parlament. Prin aceasta se regăsește în fond o problemă de interes național și, de aceea, facem un apel la toate forțele politice pentru a sprijini prezenta lege.

INIȚIATORI:

1. Corneliu Ciontu
2. Anghel Stanciu
3. Augustin Bolcaș
4. Jipa Florina Ruxandra
5. Moiș Văsălie
6. Angela Bogea
7. *ILIE MERCE*
8. *CRISTIAN BUZEA*
9. *NICOLAE VASILESCU*

