

ALEXANDRU RADU

**SISTEME ELECTORALE
TIPOLOGIE ȘI FUNCȚIONARE**

*Ediția a III-a
Adăugită și revizuită*



Copyright © 2012, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul
scris al **Editurii Pro Universitaria**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

RADU, ALEXANDRU

Sisteme electorale : tipologie și funcționare /

Alexandru Radu. - Ed. a 3-a, adăug. și rev. - București:

Pro Universitaria, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-159-6

342(498)(075.8)

Argumentum

Cum sunt aleși conducătorii în lumea contemporană? Sunt ei reprezentanții noștri legitimi? Care sunt avantajele diverselor moduri de scrutin? Dar dezavantajele? Există un scrutin perfect? Sunt sistemele electorale neutre în raport cu regimurile politice în care funcționează? Răspunsurile la astfel de întrebări, ca și la multe altele, le veți putea găsi în paginile cărții pe care tocmai o țineți în mână.

Ea se adresează deopotrivă celor care studiază sau intenționează să studieze științele politice, ca și tuturor celor interesați să se familiarizeze cu domeniul electoral, văduvit, în România, de o bibliografie politologică pe măsura complexității și importanței sale.

În acord cu scopul ei didactic principal, fiind concepută și redactată conform exigențelor unui curs universitar, lucrarea este structurată în două părți. Prima este o abordare teoretică a domeniului – cu accent pe tipologia și caracteristicile sistemelor electorale –, iar cea de a doua, una aplicată – care include analiza comparată a sistemelor electorale din 10 țări est-europene, membre ale Uniunii Europene, și a modalităților de alegere a membrilor Parlamentului European. La acestea se adaugă anexe utile, care conțin inclusiv teste de verificare a cunoștințelor.

Prof. univ. dr. Alexandru RADU

Introducere

Sistemele electorale s-au format și dezvoltat în acord cu cerințele și exigențele societății moderne, fiind un factor decisiv al procesului democratizării. Răspunzând nevoii societale de a asigura legitimitatea politică necesară titularilor puterii pentru a governa, alegerile se constituie în principiul de bază al democrației reprezentative. În societățile moderne democratice, desemnarea conducătorilor politici este rezultatul opțiunilor exprimate de cetățeni prin intermediul mecanismelor electorale. Totodată, alegerile sunt strâns legate de emergența fenomenului partidist, de organizarea și funcționarea partidelor politice. Pe măsura progresului democrației reprezentative, sistemele electorale însele s-au perfecționat. Factorul decisiv al acestui proces a fost extinderea corpului electoral prin introducerea votului universal.

În general, se poate aprecia că „istoria sistemelor electorale se confundă în mare măsură cu cea a celor mai vechi democrații din Europa occidentală și America de Nord”¹. Deși, existența instituțiilor democratice a fost atestată pentru prima oară în Antichitate, mai exact în orașele-state grecești, unde însă funcționau în cadrul democrației directe, practica reprezentării politice a apărut mult mai târziu, odată cu

¹ P. Martin, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, (trad. de Marta Nora Singer), București, Ed. Monitorul Oficial, 1999, p.11.

nașterea instituțiilor politice de tip parlamentar, căpătând consistență după revoluțiile moderne, în mod deosebit după cea franceză din 1789.

Fundamentarea societății moderne pe baza principiului reprezentării a presupus schimbări majore nu numai în ceea ce privește organizarea ei politică, prin practica alegerilor parlamentare, ci și în modul de a o teoretiza. Astfel, clasică concepție a mandatului imperativ a fost înlocuită cu cea a mandatului reprezentativ, conform căreia cel ales capătă calitatea de reprezentant al întregului social și nu doar al unei părți a acestuia. La începutul secolului al XVIII-lea, în lucrarea sa „Spiritul legilor”, Charles Montesquieu aprecia că într-un stat mare, poporul nu se poate aduna într-un corp legiuitor, dar poate alege reprezentanți care să facă acest lucru, iar John Stuart Mill proclama, în 1820, sistemul reprezentării ca o mare descoperire a timpurilor moderne.

Reprezentanții națiunii erau aleși la începuturile democrației reprezentative prin formule censitare, care generau o limitare, în principal pe bază de avere, a corpului electoral, astfel că „regimurile reprezentative moderne au debutat, aproape fără excepție, sub formă de oligarhii”², guvernarea fiind realizată de un grup restrâns de persoane³. Regimurile reprezentative contemporane sunt organizate sub formă de democrații, adică guvernări având la bază principiul suveranității poporului, ca urmare a extinderii corpului electoral prin renunțarea la votul censitar. Introducerea și generalizarea votului universal, în general după primul război mondial, a făcut posibilă afirmarea egalității drepturilor

² P. Martin, *op.cit.*, p. 16.

³ Termenul *oligarhie* provine din limba greacă și se traduce astfel: *oligos* – puțin, *arhe* – conducere.

politice ale cetățenilor, tradusă în regula electorală fundamentală – un om, un vot. Egalitatea politică a cetățenilor din democrațiile reprezentative subînțelege însă inegalitatea competențelor, adică existența unui grup de profesioniști ai politicii, a unei „clase politice”, în raport cu restul cetățenilor, situație care ne permite să definim societățile democratice prin intermediul asimetriei dintre guvernați și guvernanți.

Constituindu-se în fundamentul democrației moderne, alegerile, prin cele două funcții principale – desemnarea legitimă a guvernanților și reprezentarea politică a societății – își pun amprenta asupra dinamicii vieții politice. Pe de-o parte, reducând în esență opțiunile politice la alternativa vot pentru sau vot contra și, ca atare, determinând o structură politică de tip majoritate versus minoritate, alegerile imprimă vieții politice o tendință spre dualism, materializată deseori în confruntarea dintre două forțe politice principale. Pe de altă parte, oferind mecanismele prin care diferitele grupuri sociale ajung să fie reprezentate politic, alegerile induc în viața politică o tendință către dispersie, care este cu atât mai puternică cu cât societatea este mai puțin omogenă. În mod particular, dinamica generată de alegeri are efecte asupra configurării sistemelor partidiste, putând favoriza o formulă bipartidistă sau, dimpotrivă, una multipartidistă și, ca atare, asupra modurilor de exercitare a guvernării.

*

Istoria modernă ne arată că sistemele electorale au debutat, în secolul al XIX-lea, ca alegeri censitare, pentru a deveni, pe parcursul secolului al XX-lea, alegeri bazate pe votul universal. România nu a făcut excepție de la această evoluție.

Prefigurat de regimul politic definit prin „Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 1858”, elaborat de

domnitorul Alexandru Ioan Cuza în anul 1864, scrutinul pluralitar censitar a funcționat în România în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și în primele decenii ale secolului următor. Astfel, conform Constituției din 1866, alegerea deputaților se desfășura în cadrul a patru colegii censitare, reduse în 1884, la trei, iar senatorii erau aleși în două colegii⁴. Sistemul, numit în epocă, „sufragiu universal limitat”, restrângea dreptul la vot al bărbaților, interzicându-l pe cel al femeilor, astfel că volumul corpului electoral era extrem de redus. O statistică de la începutul secolului al XX-lea ne arată dimensiunile acestui fenomen. La alegerile parlamentare din 1911, în condițiile în care populația României de peste 21 de ani era de 3.024.938, din care bărbații reprezentau mai mult de jumătate, respectiv 1.644.302, drept de vot direct au avut doar 6,1% dintre bărbații majori pentru Camera Deputaților (adică 149.910 alegători) și 1,5% pentru Senat (respectiv, 24.921).⁵

În 1917, ultima revizuire a Constituției din 1866 a vizat și articolul 57, care, în noua sa redactare, „prevedea că Adunarea Deputaților se compune din deputați aleși prin vot universal, egal, direct, obligatoriu și secret”⁶. Prevederea a fost inclusă în noua Constituție, adoptată în 1923, urmând ca legi speciale să reglementeze dreptul de vot al femeilor. Totuși, legea electorală din 1926, cea care a introdus scrutinul proporțional cu primă majoritară, s-a limitat la a reglementa

⁴ Pentru amănunte, vezi Angela Banciu, *Istoria vieții constituționale în România (1866-1991)*, București, Ed. Șansa, 1996; Cristian Ionescu, *Regimul politic în România*, București, Ed. All Beck, 2002 etc.

⁵ Apud Sorin Radu, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937)*, Iași, Institutul European, 2005 p. 30-31.

⁶ Eleodor Făcșăneanu, *Istoria constituțională a României, 1859-1991* (ed. a II-a), București, Ed. Humanitas, 1998, p.55.

dreptul de vot universal al bărbaților. Dar chiar și în aceste condiții, corpul electoral a cunoscut o creștere importantă, ajungând la circa 4,7 milioane de votanți în 1930.⁷

Deși a reprezentat un pas înapoi din perspectivă democratică, regimul corporatist al regelui Carol al II-lea a fost cel care a asigurat dreptul de vot pentru femei (în vârstă de 30 de ani împliniți), deși într-o menire restrictivă, drept prevăzut atât de Constituția din 1938, cât și de legea electorală ce i-a urmat în 1939. Totuși, având în vedere contextul politico-militar al epocii, femeile din România, ca și electorii bărbați, nu au mai putut vota timp de aproape un deceniu.

După război, în perioada regimului comunist, votul universal, inclusiv pentru femei, a fost prevăzut atât de constituțiile inițiale, din anii 1948 și 1952, cât și de Constituția din 1965, însă în condițiile în care alegerile aveau ca unic scop legitimarea puterii partidului comunist, universalitatea votului a rămas o simplă formalitate, după cum putem constata și din statistica ultimelor alegeri parlamentare comuniste. Spre exemplu, pentru scrutinul din 17 martie 1985 au fost înregistrați 15.733.060 de votanți, din care s-au prezentat la vot mai bine de 99%, adică 15.732.085, toate voturile fiind declarate valide; candidații FDUS (PCR) declarați aleși au primit 15.375.522 (97,73%), ocupând toate cele 369 de mandate ale Marii Adunări Naționale⁸.

După 1989, acordat inițial prin Decretul-lege nr. 92/1990, votul universal a fost garantat prin Constituția adoptată în 1991 și prevăzut de legislația electorală subsecventă, fiind practicat fără discriminări.

⁷ Cf. Cristian Preda, *România postcomunistă și România interbelică*, București, Ed. Nemira, 2002, p. 94.

⁸ Sursa: arhiva Uniunii Inter-Parlamentare, disponibilă pe www.ipu.org.

Partea întâi. Abordarea teoretică

Capitolul 1.

Sistemul electoral – considerații generale

În general, putem aprecia că **sistemul electoral reprezintă ansamblul mijloacelor și metodelor prin care sunt desemnați titularii puterii politice, atât la nivel local, cât și la nivel național, în acord cu opțiunile cetățenilor exprimate prin vot.** Mai concret, vom spune că **sistemele electorale se referă la procesul de transformare a voturilor în mandate.**

O astfel de modalitate generică de a defini sistemul electoral, de altfel pe deplin operabilă în domeniul științelor politice, are avantajul de a surprinde esența alegerilor, aceea de materializare a principiului democratic al reprezentării. Pe de altă parte, ea poate avea dezavantajul de a limita înțelegerea sistemului electoral ca procedură tehnică prin care cetățenii își desemnează conducătorii, specifică mai degrabă unei abordări juridice. Dar, deși modul de scrutin este întotdeauna important, nu putem pierde din vedere faptul că sistemul electoral este rezultanta unui complex de factori, care include regula sau formula electorală, adică modul de transformare a voturilor în mandate, dar și structura votului,

pragul electoral, magnitudinea circumscripției, ca și alte aspecte reglementate de legea electorală⁹.

Pentru a-i pune în evidență complexitatea, vom aborda în cele ce urmează principalele aspecte implicate în definirea sistemului electoral.

Caracteristicile votului

În regimurile democratice moderne, desemnarea guvernanților se bazează pe actul simplu dar esențial al votului. Pentru a putea fi exercitat acest act, este nevoie de instituționalizarea unui întreg edificiu juridic și politic care să stabilească și să garanteze condițiile votului. Acestea sunt exprimate primordial de legea fundamentală națională. Un regim constituțional democratic definește dreptul la vot ca fiind simultan universal, egal, secret, direct și liber exprimat.

Prin **caracterul universal al votului** se înțelege recunoașterea dreptului pentru toți cetățenii unui stat de a-și exprima opțiunile electorale. Din punct de vedere istoric, universalitatea votului s-a impus și s-a legiferat relativ recent, prin acceptarea votului feminin, anterior asigurându-se extinderea votului masculin. Votul universal masculin a fost asigurat prin eliminarea treptată a censului de avere, care condiționa exercitarea votului de un anumit nivel al bogăției personale. Votul censitar de avere sau votul contribuabililor a modelat arhitectura electorală și politică a societăților democratice din secolul al XIX-lea, corpul electoral fiind împărțit în colegii de avere, astfel că aveau drept de vot doar

⁹ Vezi P. Norris, *Electoral engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, 2004, p. 39 și A. Lihphart, *Modele ale democrației, forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări* (trad. de Cătălin Constantinescu), Iași, Ed. Polirom, 2000, p.142.