

Inginerii electorale în România postcomunistă*

■ ALEXANDRU RADU

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

■ DANIEL BUTI

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

Abstract

The article reviews the dynamics of voting systems practiced in Romania, as resulting from changes to the legal framework during the 25 years of post-communism, trying to answer the question whether the legislative effervescence in the electoral area materialized in structural changes of the electoral mechanism, changes congruent to the the idea of reform in the field. Following their approach, the authors conclude that the main driver of change in election legislation was represented by the (subjective) interests of the mainstream political parties.

Keywords

electoral system; reform; political parties; elections

Într-un ciclu electoral complet, în România sunt alese circa 45.500 de funcții publice, atât la nivel local, cât și național. Astfel, în 2012 au fost aleși, pe de-o parte, 3.186 de primari, 40.256 de consilieri locali, 1.338 de consilieri județeni, plus 55 de membri ai consiliului general al municipiului București, și 41 de președinți ai consiliilor județene, iar pe de alta, 588 de deputați și senatori, incluzându-i și pe cei 18 reprezentanți în Camera Deputaților ai organizațiilor minorităților național legal constituite, iar în 2014 a fost desemnat prin vot popular președintele României și au fost aleși cei 32 de europarlamentari din România.

Toate aceste funcții sunt alese în baza unui mecanism electoral reglementat, la nivel de principii, de Constituția din 1991, revizuită în 2003, și, la nivel de detalii, de legile electorale speciale, care au statutul de legi organice. La 25 de ani de la primele alegeri pluripartidiste, dând expresie consensului politic în materie, reglementarea mecanismului electoral este asigurată de următorul set de norme juridice: Legea nr. 370/2000 pentru alegerea Președintelui

* O formă extinsă a acestui text se va regăsi în volumul „Postcomunismul românesc. Sistemul politic: structură și funcționare”, care va ieși de sub tipar în ianuarie 2016.

României (republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 650 din 12 septembrie 2011), Legea nr. 208/2015 pentru alegerea Senatului și a Camerei Deputaților (publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015), Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților publice locale (publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015) și Legea nr. 33/2007 pentru alegerea reprezentanților din România în Parlamentul European (publicată în M. Of. nr. 28 din 16 ianuarie 2007), cărora li se adaugă reglementarea specială cu privire la votul prin corespondență (Legea nr. 288/2015, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015).

Actualele legi electorale sunt construite pe fundamentul unei experiențe juridice în materie, care poate fi caracterizată ca fiind una bogată, dar, în același timp, ca având un grad ridicat de volatilitate. Fără a ne propune a o reconstitui în detaliu, vom sintetiza istoria acestor schimbări legislative într-o formă statistică. Astfel, patru legi au reglementat alegerile parlamentare din perioada 1990-2012, fiecare în parte fiind amendată ulterior adoptării prin noi acte normative, cele mai multe dintre acestea – în număr de 13 – fiind din categoria ordonanțelor guvernamentale de urgență. În total, în perioada amintită au fost emise peste 25 de acte normative care au reglementat direct domeniul alegerilor parlamentare, ceea ce înseamnă că, în medie, fiecare an a adus cel puțin o modificare legislativă în domeniu. Totuși, frecvența acestora a fost majoră chiar în anii în care au fost organizate scrutinele legislative.

La rândul lor, alegerile prezidențiale din 1990, 1992, 1996, 2000, 2004, 2009 și 2014 au fost reglementate de trei legi succesive, dar numărul total de acte normative din domeniu a fost de peste patru ori mai mare, jumătate dintre acestea îmbrăcând forma ordonanțelor guvernamentale de urgență, toate emise în preajma alegerilor prezidențiale. Precizăm că ultimele două astfel de acte juridice au modificat substanțial legea alegerii președintelui României, astfel că, practic, putem vorbi despre o nouă reglementare juridică în materie.

Pentru alegerile locale organizate în anii 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 și 2012 au fost două legi, însă alte 9 acte normative – 6 OUG și 3 legi – au modificat în timp condițiile desfășurării scrutinelor locale. Acestora li se adaugă un al zecelea act normativ, adoptat în 2015 și destinat a reglementa scrutinul local din 2016.

În fine, norma care a reglementat alegerile europarlamentare din 2007, 2009 și 2014 a suferit și ea modificări ample. Republicată în 2012, în urma revizuirilor aduse prin intermediul a 2 legi și 6 ordonanțelor guvernamentale, legea europalegerilor a fost modificată ulterior prin două OUG și o lege.

Avem, așadar, imaginea puternicei instabilități legislative din domeniu electoral, unde în perioada 1990-2015 au fost adoptate, în total, mai bine de 50 de acte normative destinate a reglementa cele 23 scrutine organizate în acest interval (câte 7 parlamentare și prezidențiale, 6 locale și 3 europarlamentare). Remarcăm, totodată, excesul de legiferare prin intermediul ordonanțelor guvernamentale – acestea reprezintă circa două treimi din totalul actelor juridice din domeniu –, de regulă aprobate de forul legislativ *post-factum*, adică votate de parlamentele alese prin acțiunea acestor ordonanțe, ca și faptul că acte normative electorale, cu puține excepții, au fost promovate în anii electorali sau chiar în timpul perioadelor electorale.

Dar dincolo de imaginea unei practici specifice în materia reglementării alegerilor, caracterizată nu numai prin prea dese schimbări ale codificărilor juridice electorale, dar și prin rolul legislativ exagerat al guvernului se naște firească întrebare dacă această efervescență legislativă în materie electorală s-a concretizat în schimbări structurale ale mecanismului electoral congruente ideii de reformă în domeniu.

Răspunsul nu poate fi decât unul complex, dar primul pas îl constituie, fără îndoială, trecerea în revistă a dinamicii modurilor de scrutin practicate în România, așa cum rezultă din modificările aduse cadrului juridic în decursul perioadei analizate.

Începem cu alegerea președintelui republicii. Caz singular în sistemul electoral românesc, modalitatea de alege a președintelui României este stipulată în Constituție, astfel că stabilitatea tipologică a scrutinului prezidențial este absolută, în măsura în care schimbarea acestuia nu poate fi făcută decât pe calea revizuirii constituționale, mult mai greu de realizat decât modificarea unei legi electorale, fie ea și de tip organic. Modificările aduse în timp acestui domeniu s-au referit numai la condițiile desfășurării scrutinului, nu și la tipul practicat, prevăzut de Constituția României. Conform acesteia „*Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrși în listele electorale. În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.*”² Sesizăm că, în fapt, avem de-a face cu o descriere de manual a scrutinului de tip majoritar (în două tururi) utilizat la alegerea Președintelui, formulare precedată, într-o manieră quasi-identică, de cea cuprinsă în Decretul-lege nr. 92/1990. În aceste condiții, legile electorale elaborate după adoptarea Constituției – Legea nr. 69/1992, înlocuită de Legea 370/2004, cu modificările aduse ulterior – nu mai conțin definiții ale modului de scrutin practicat pentru alegerea Președintelui, ci numai referiri la articolul constituțional respectiv. Totuși, Legea 370/2004 a fost completată prin intermediul OUG nr. 95/2009, intrată în vigoare pe 3 septembrie 2009, cu o serie de prevederi care reproduc cuasiidenticele textul constituțional. Astfel: „*Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrși în listele electorale permanente (s.n.). În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit majoritatea prevăzută la alin. (3), se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă numai primii 2 candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.*”³

Principala diferență față de textul constituțional o întâlnim în cadrul primului alineat, unde a fost adăugat cuvântul „permanente” expresiei „listele electorale”. Deși poate părea minoră, modificarea este totuși importantă căci conduce la schimbarea bazei de calcul pentru stabilirea câștigătorului alegerilor. În principiu, pe lângă faptul nepermis ca o lege organică să facă adăugiri textului constituțional, noua formulare facilitează, cel puțin teoretic, câștigarea alegerilor prezidențiale din turul întâi, având în vedere că numărul celor înscrși în listele electorale permanente este mai mic decât cel al alegătorilor cu drept de vot (înscrși în listele electorale)⁴.

Un aspect specific al legislației alegerilor prezidențiale îl reprezintă reglementarea candidaturilor. Dacă inițial, la alegerile prezidențiale se puteau prezenta „*candidați propuși de partidele politice sau alianțele politice, constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, precum și candidați independenți*”⁵, în 2009, legea a fost completată prin introducerea unei prevederi care asigura posibilitatea ca un candidat independent să fie propus și susținut de o formațiune politică.

În fine, pentru alegerile din 2014 s-au modificat condițiile desfășurării votului, în sensul organizării scrutinului, în premieră pentru România postcomunistă, înainte de finalizarea, la termen, a mandatului președintelui în exercițiu, respectiv

2 Art. 81, „Alegerea Președintelui”, alin. (2) și (3), *Constituția României*, republicată, M. Of. nr. 767/31 octombrie 2003.

3 Art. 1, alin. (3) și (4), *Legea nr. 370/2000*, republicată, M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.

4 De altfel, legea prevede posibilitatea înscrierii într-un tabel electoral a electorilor omiși din listele electorale permanente (art. 9), dar aceștia nu sunt avuți în vedere la stabilirea numărului total al alegătorilor cu drept de vot (art. 51).

5 Art. 3, alin. (1), *Legea nr. 370/2004*.

pe 2 și 16 noiembrie 2014⁶. Acest lucru a făcut ca, la momentul validării rezultatele alegerilor de către Curtea Constituțională, România să aibă doi președinți, unul în funcție și unul nou ales.

Un scrutin de tip majoritar a fost utilizat în România postcomunistă și la alegerile pentru primari din anii 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 și 2012, diferit însă de cel prezidențial prin nivelul de referință al majorității absolute cerute în primul tur. Astfel, legislația nu impunea cerința ca, în primul tur de scrutin, câștigătorul să obțină voturile majorității cetățenilor cu drept de vot, precum în cazul alegerii președintelui României, ci numai ale majorității participanților la scrutin, respectiv majoritatea voturilor valabil exprimate.⁷ Această procedură de alegere a primarilor a fost revizuită în anul 2012, în sensul renunțării la modul de scrutin majoritar propriu-zis în favoarea unuia pluralitar, care nu mai include condiția obținerii unei majorități absolute pentru câștigarea unui post de primar și care, deci, se desfășoară într-un singur tur. Scrutinul pluralitar a fost confirmat de noua codificare juridică a alegerii primarilor, elaborată în 2015.

Același mod de scrutin pluralitar a funcționat și pentru alegerea președinților consiliilor județene, dar numai în 2008 și 2012. Anterior, în cadrul scrutinelor locale din 1992, 1996, 2000 și 2004, legislația prevedea că președinții consiliilor județene sunt aleși indirect, desemnarea lor fiind rodul negocierilor politice dintre partidele reprezentate în consiliile județene. În anul 2015 modalitatea de alegere a președinților consiliilor județene a fost modificată încă o dată, fără însă a aduce o noutate în acest sens, căci forul legislativ al României a decis revenirea la alegerea indirectă a președinților județeni, în varianta practică înaintea de 2008.

Pe de altă parte, consilierii județeni, ca și cei locali, sunt aleși printr-un mod de scrutin proporțional, cu vot plurinomial (liste blocate). Formula electorală practică se individualizează prin existența unui singur nivel de repartizare a mandatelor, respectiv cel al circumscripțiilor electorale, unde se aplică metoda coeficientului electoral combinată cu metoda celor mai mari resturi electorale. Începând cu alegerile din 2004, pentru repartizarea mandatelor de consilier sunt avuți în vedere numai candidații partidelor și cei independenți care au întrunit pragul electoral stabilit de Legea nr. 67/2004. Acesta reprezintă 5% din totalul voturilor valabil exprimate în circumscripția în care au candidat, urcând la 7% în cazul alianțelor cu doi membri, respectiv la 8% pentru o alianță cu cel puțin trei membri.

Similar, mecanismul prin care voturile sunt transformate în mandate în cazul alegerilor europarlamentare aparține scrutinului proporțional plurinomial. Diferă însă prin utilizarea circumscripției naționale, ca și prin faptul că mandatele sunt repartizate după metoda d'Hondt, chiar dacă acestea produce aceleași efecte ca metoda celor mai mari resturi.⁸

Scrutinul de tip RP este practicat și pentru alegerea parlamentarilor naționali, însă cum alegerea reprezentanței naționale a constituit și constituie subiectul predilect al reformei electorale, vom insista asupra schimbărilor intervenite aici. Primele alegeri parlamentare au fost reglementate de Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990. În articolul 4 se prevedea: „*Reprezentarea populației de toate naționalitățile în Parlament se asigură pe baza sistemului de reprezentare proporțională a mandatelor rezultate în urma votării, în condițiile prezentului decret-lege.*” Totodată, articolul 11 preciza: „*Candidaturile pentru Parlament se propun pe liste de candidați care pot cuprinde cel mult numărul de deputați sau senatori ce trebuie aleși în fiecare circumscripție electorală.*” Modul de repartizare a mandatelor era stipulat de artico-

6 Cf. OUG nr. 45/2014 privind modificarea și completarea Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României.

7 Cf. art. 97, Legea nr. 67/2004, republicată, M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007.

8 Cf. art. 20, alin. (1) și (2), Legea nr. 33/2007, modificat prin art. I, pct. 13, OUG nr. 1/7 februarie 2007, M. Of. nr. 97/8 februarie 2007.

lele 71 și 72. Conform acestora, se instituia o procedură în două trepte, cuprinzând etapa repartizării mandatelor la nivel de circumscripție electorală (județele și municipiul București) și etapa națională, a redistribuirii locurilor rămase neocupate în baza resturilor electorale însumate la nivel național. Nu exista cerința unui prag electoral. Pe scurt, scrutinul utilizat era de tip proporțional, cu liste de candidaturi (vot plurinominal), blocate (adică fără posibilitatea alegătorului de a schimba ordinea candidaturilor), mandatele fiind repartizate prin combinarea coeficientului electoral simplu cu metoda celor mai mari resturi.

În anul 1992, după adoptarea Constituției, Decretul-lege nr. 92/1990 a fost înlocuit cu Legea nr. 68/1992, care păstra principiul reprezentării proporționale, asociat cu votul pe liste blocate. Principala noutate a constituit-o utilizarea unui prag electoral de 3%, astfel că numai partidele care îl depășeau puteau primi mandate parlamentare. Totodată, numărul circumscripțiilor electorale a fost majorat cu o unitate, la 42, iar norma de reprezentare a fost stabilită după cum urmează: un deputat la 70.000 de locuitori, respectiv un senator la 160.000 de locuitori. Pe baza acestei legi s-au desfășurat scrutinele parlamentare din 1992 și 1996. În perspectiva alegerilor parlamentare din 2000, Legii nr. 68/1992 i s-au adus o serie de modificări ce au vizat numai aspecte tehnice. Aici se include și ridicarea valorii pragului electoral cu 2 procente, la 5% din totalul voturilor valabil exprimate.

În anul 2004 a fost adoptată Legea nr. 373 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului. Deși o construcție juridică nouă, legea, adoptată chiar în debutul campaniei electorale, nu a introdus un nou sistem electoral, transformarea voturilor în mandate făcându-se conform aceluiași sistem de reprezentare proporțională cu liste blocate, iar repartizarea și atribuirea mandatelor având loc tot în două etape: la nivelul fiecărei circumscripții electorale și la nivel de țară. De asemenea, se menține pragul electoral de 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară pentru partidele politice care participă în mod individual în alegeri și un prag cuprins între 8% și 10% în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale. Trebuie totuși menționat că noua lege introduce o schimbare instituțională în sistemul electoral, prin apariția Autorității Electorale Permanente, al cărui rol este de a asigura aplicarea unitară a dispozițiile legale din domeniu.

După alegerile din 2004, reforma electorală a devenit o temă predilectă a agendei politicianilor și a dezbaterii publice. Rezultatul s-a concretizat în adoptarea Legii nr. 35/2008, considerată de susținătorii ei drept legea „votului uninominal”. Conform articolului 5, alineatul 1, al noii legi electorale, *„Deputații și senatorii se aleg în colegii uninominale constituite potrivit prevederilor art. 11, prin scrutin uninominal, potrivit principiului reprezentării proporționale”*. Colegiile uninominale sunt trasate prin împărțirea circumscripțiilor electorale, ajunse acum la 43 (cele 41 de județe, municipiul București și circumscripția pentru românii cu domiciliul în străinătate), în unități relativ egal ca populație,⁹ cu câte un singur mandat, separat pentru Camera Deputaților și Senat. Candidaturile sunt, deci, individuale, spre deosebire de alegerile anterioare, la care candidaturile erau depuse pe liste de partid. Însă, principiul repartizării mandatelor a rămas cel al proporționalității electorale, legea stabilind aceleași două etape de repartizare a mandatelor – la nivel de circumscripție electorală (cu metoda coeficientului electoral simplu) și la nivel

9 Trebuie totuși menționat că această condiție nu a fost pe deplin respectată, în condițiile în care OUG nr. 66/2008 a modificat prevederile art. 11, alin. 2, lit. g al Legii 35/2008 vizând delimitarea colegiilor uninominale, relativizând regula și deschizând o portiță pentru ocolirea ei. Acest lucru s-a produs prin introducerea în textul articolului menționat a două cuvinte: „de regulă”. Concret, în cadrul unei circumscripții electorale, delimitarea colegiilor uninominale „se face astfel încât mărimea acestora, calculată în număr de locuitori, să fie de așa natură încât cel mai mare colegiu uninominal să fie, de regulă, cu cel mult 30% mai mare decât cel mai mic colegiu uninominal”.

național (cu metoda d'Hondt) – ca și până în 2008. Adoptarea votului uninominal a presupus însă introducerea unor proceduri suplimentare privind alocarea mandatelor. Adăugăm că pragul electoral s-a menținut la nivelul de 5%¹⁰, dar a fost dublat de un prag alternativ. Astfel, un partid beneficiază de mandate parlamentare (intră în procesul de atribuire a mandatelor) dacă obține cel puțin 5% din voturile valabil exprimate la nivel național sau dacă, în 6 colegii uninominale pentru Camera Deputaților și în 3 pentru Senat (condiție cumulativă) candidații săi se situează pe primul loc. Deși pare favorabil partidelor mici, care pot atrage și arunca în confruntarea electorală notabilități, pragul alternativ oferă false speranțe. El avantajează doar acele formațiuni ale căror voturi sunt suficient de bine concentrate geografic pentru a le asigura succesul cumulat în 6 colegii pentru Camera și 3 pentru Senat. De altfel, la alegerile parlamentare din 2008 niciunul dintre partidele mici nu a putut beneficia de prevederea pragului alternativ. În fine, ca efecte în ceea ce privește componența forului legislativ și raporturile de forțe din Parlament, lucrurile rămân neschimbate. Altfel spus, nu s-a optat pentru un sistem care să fabrice o majoritate la urne. Aceasta va trebui negociată în Parlament, între actori care, cel mai probabil, nu vor deține, individual, majoritatea absolută a mandatelor. Pe scurt, Legea nr. 35/2008 a menținut modul de scrutin de tip RP, inclusiv metodele proporționale utilizate anterior, pe care însă le-a asociat cu exercitarea votului în unități electorale uninominale.

În fine, pe 24 iunie 2015 Parlamentul a adoptat noua lege pentru alegerea deputaților și senatorilor – Legea nr. 208/2015¹¹ –, care revine la procedeul electoral utilizat înainte de 2004, respectiv la scrutinul proporțional cu vot pe liste de partid.

Rezumând, vom reține că toate categoriile de alegeri, inclusiv alegerea președintelui României, au cunoscut în timp schimbări reglementative ale condițiilor de desfășurare, fie că vorbim despre simple adaptări ale textului de lege, fie despre intervenții legislative mai importante, precum modificarea valorii pragului electoral, a numărului circumscripțiilor electorale sau a tipului de vot asociat modului de scrutin. Totodată, în două cazuri – alegerea primarilor și a președinților consiliilor județene –, chiar modurile de scrutin practicate au fost revizuite. Mai mult, modalitatea de alegere a președinților consiliilor județene a fost revizuită de două ori, într-un interval de timp scurt.

Dincolo de procedura legislativă de transformare a voturilor în locuri și de stabilire a aleșilor, sistemele electorale și modurile de scrutin folosite pentru alegerea reprezentanților locali și naționali în cei 25 de ani de postcomunism au avut, într-un context istoric și socio-cultural specific, o serie de efecte tehnice și politice. În cazul alegerii președintelui României se remarcă imposibilitatea practică a câștigării competiției electorale după organizarea primului tur de scrutin¹², singura excepție în acest sens fiind înregistrată în 1990, pe fondul caracterului excepțional al primelor alegeri libere. De asemenea, experiența electorală a acestor ani relevă monopolul partidelor politice, în special al celor aflate pe axa electorală centrală, asupra finalei prezidențiale. Practic, niciun candidat independent sau al unui partid minor nu a reușit să se califice vreodată în turul secund al algerilor. În egală măsură, trebuie remarcat și rolul pregnant pe care îl are „circumscripția diaspora” nu atât în stabilirea câștigătorului alegerilor, cât mai ales în organizarea efectivă a votului, fapt

10 În cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un procent din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, fără a se putea depăși 10% din aceste voturi.

11 Vezi M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

12 Contribuie în acest sens referențialul pentru stabilirea majorității absolute – totalitatea cetățenilor înscrși în listele electorale permanente –, dar și participarea electorală în scădere.

care permite, așa cum s-a întâmplat în 2009, dar și în 2014, specularea politică și imagologică a unor situații create de modul de reglementare a procesului electoral.

Cele mai multe controverse au existat în jurul alegerii parlamentarilor, sistemul electoral proporțional și în special scrutinul cu liste blocate ajungând să fie considerat vinovat, în mod eronat, pentru funcționarea sistemului politic și pentru carențele partidelor politice. În fapt, reprezentarea proporțională, amendată începând cu anul 1992 prin introducerea pragului electoral, a adus cu sine o doză de echitate necesară unei democrații în construcție și unei societăți ieșite de sub regimul comunist. Ea a contribuit la construcția unui sistem de partide de tip multipartidist și, contrar criticii generale privind favorizarea fragmentării spectrului politic, a funcționat în contextul reducerii treptate a numărului de partide parlamentare și a accentuării logicii bipolare a dinamicii partidiste. Totuși, creșterea pragului electoral, dar și tendința de cartelizare a sistemului de partide au făcut ca valoarea medie a indicelui disproportionalității electorale să fie de 5,21%, fapt care plasează România în rândul țărilor cu unul dintre cele mai disproportionate sisteme RP din Europa¹³.

Introducerea, prin așa-zisul „scrutin al vot uninominal” a unui element majoritarist în cadrul formulei electorale a generat două categorii de efecte tehnice. Pe de-o parte, s-a creat la nivelul percepției publice dihotomia parlamentari „aleși direct” (cu mandate provenind din prima etapă a alocării acestora) – parlamentari „aleși indirect” (cu mandate din cea de a doua etapă), iar pe de alta, s-a înregistrat o creștere a numărului parlamentarilor aleși. Ponderea parlamentarilor „aleși direct”, adică a mandatelor alocate majoritar, a reprezentat circa o pătrime din locurile forului legislativ ales în 2008, respectiv 116 parlamentari, din care 85 de deputați, reprezentând 26,90% din totalul celor 316 locuri ale acestei camere, și 31 din cei 137 de membri ai Senatului, adică 22,63%. În urma scrutinului din 2012, această pondere a depășit o treime din numărul mandatelor alese, totalizând 279 de mandate în Camera Deputaților (70,81% din 394) și 121 în Senat (68,75% din 176). În același timp, dacă în 2008 a fost ales un singur mandat suplimentar, cel din circumscripția Arad pentru Camera Deputaților, în 2012 numărul acestora a ajuns la 79 în prima cameră și 39 în cea de a doua, reprezentând circa 25% din total. S-a ajuns astfel în situația ca aproape fiecare circumscripție electorală să aibă cel puțin un colegiu uninominal în care au fost aleși câte doi parlamentari sau, în câteva cazuri, chiar trei.

Mai important, efectele tehnice ale mecanismului votului uninominal s-au repercutat asupra parlamentului, mai exact asupra percepției publice privind forul legislativ, cu impact negativ asupra imaginii parlamentarilor și a instituției în ansamblul său. Astfel, alocarea diferită a mandatelor a pus în discuție legitimitatea aleșilor, generând percepția unui parlament cu două clase de reprezentanți ai poporului, cei îndreptățiți să ocupe fotoliile de deputat și senator (cei care au câștigat majoritar colegiile) și cei care nu merită pe deplin acest lucru (candidații care, într-o logică majoritaristă, au pierdut competiția în colegiul uninominal). Despre aceștia din urmă s-a spus adesea în spațiul mediatic că ar fi intrat în parlament „pe ușa din dos a redistribuirii”. În realitate, toți aleșii au obținut mandatul în baza prevederilor legale, așa-zisa „redistribuire” fiind de fapt procedura complexă a compensării regulii majorității cu principiul proporționalității care stă la baza sistemului electoral. Confuzia pe care a creat-o prezența în legislativ a unor persoane care au obținut poziția a doua sau a treia în colegiul de candidatură, precum și suplimentarea numărului de mandate are la bază disonanța dintre caracterul proporțional al mecanismului de transformare a voturilor în locuri și ceea ce se credea că reprezintă „vot uninominal”, adică un veritabil scrutin majoritar. În plus, creșterea numărului de deputați și senatori (peste cel rezultat din norma de reprezentare) s-a transformat

13 $G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - l)^2}$, cf. Michael Gallagher, „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, în *Electoral Studies*, 10, nr. 1 (March), 1991, pp. 33-51.

rapid în argument pentru extinderea criticilor la adresa parlamentului, de pe o poziție populistă, prin invocarea cheltuielilor suplimentare implicate. Astfel de mesaje au fost folosite în disputa politică, în special în contextul coabitării conflictuale din perioada 2012-2014, fapt care a afectat imaginea publică a forului legislativ, dar, în egală măsură, a stimulat și o reacție de respingere la nivelul societății a „votului uninominal”.

În fine, un alt efect al acestei practici electorale l-a constituit scăderea calității profesionale a parlamentarilor ca urmare a schimbării logicii de desfășurare a campaniei electorale și a criteriilor folosite de partidele politice pentru selecția candidaților. Practic, votul uninominal a multiplicat și particularizat campania electorală la nivelul celor 137 de colegii electorale senatoriale și al celor 315 colegii pentru Camera Deputaților, forțând actorii politici să fie mai interesați de capacitatea candidaților de a susține financiar campania, decât de calitățile profesionale ale acestora.

În plus, alegerea majoritară a parlamentarilor a afectat coeziunea de grup a partidelor politice și, în special, a șubrezit ierarhia organizațională, reversul fiind „federalizarea” lor. Aleși „uninominal”, adică, de fapt, majoritar, parlamentarii au putut invoca legitimitatea populară în sprijinul autonomiei lor politice, a libertății lor decizionale și acționale în raport cu partidele politice sub sigla cărora au concurat (cu corolarul accentuării migrației intraparlamentare). Comportându-se ca politicieni independenți partizan sau, cel puțin, invocând public un astfel de comportament, parlamentarii „uninominali” au acționat, cu sau fără voie, în direcția afectării procesului de instituționalizare a partidelor politice. Totodată, actorii principali ai campaniei electorale nu au fost candidații propriu-ziși, ci primarii și președinții de consilii județene, care au mobilizat propriile resurse de imagine, dar mai ales pe cele politice și administrative, în sprijinul candidaților. Ca atare, relevanța lor în interiorul partidului a crescut foarte mult, având ca efect mutarea centrului de greutate de la conducerea centrală spre eșaloanele locale. Nu în ultimul rând, eliberați de constrângerile partizane specifice alegerii indirecte și încărcăți cu legitimitate populară, fie și minoritară, președinții de consilii județene și primarii au beneficiat de capacități sporite de a controla pe termen lung propriile organizații partizane, dar și unitățile teritoriale în care sunt aleși și realeși. Politic, „votul uninominal” a favorizat creșterea puterii personale a acestora. Practic, aleșii „uninominal”, lideri de organizații partizane locale, au devenit adevărați baroni locali, dominnd peste mici regate sultanice, în care voluntarismul liderului ține loc de norme constituțional-legale, în timp ce raporturile lor instituționale cu centrul (partizan și administrativ) s-au transformat în relații de vasalitate specifice epocii istorice a fărâmițării feudale. Altfel spus, „votul uninominal” a contribuit la *federalizarea partidelor politice*, multiplicând centrii de putere din interiorul acestora.

În cazul alegerii autorităților administrației publice locale, efectele legislației electorale sunt legate mai degrabă de modificările care au avut loc de-a lungul timpului și mai puțin de formulele electorale în sine. Astfel, trecerea temporară la alegerea directă a președinților de consilii județene, actori politico-instituționali proveniți în special din rândul șefilor organizațiilor județene de partid, a condus la întărirea autorității acestora atât la nivelul instituției, cât și al organizației politice. Suprapunerea celor două poziții de autoritate (în administrația locală și în partid) a condus la dezvoltarea așa-numiților „baroni politici”. Pentru partidele politice, acest lucru a însemnat o schimbare a logicii de funcționare pe relația centru-periferie în sensul unei descentralizări a puterii. Pentru sistemul administrativ și pentru scena politică locală, fenomenul „baronilor politici” a presupus un proces invers, de centralizare și de control aproape total asupra pârgھیilor de putere.

Deși a simplificat procedura de alegere a primarilor, reforma electorală din 2011 a slăbit reprezentativitatea câștigătorilor minoritari ai competiției și a afectat

egalitatea de șanse a competitorilor prin favorizarea primarilor în exercițiu înscriși în cursa electorală, după cum au arătat rezultatele scrutinului din 2012. Astfel, referindu-ne la cele 41 de municipii reședință de județ plus Capitala și sectoarele acesteia, 20 de candidați, adică 41,67% din totalul celor 48, au câștigat alegerile obținând majorități relative, 9 dintre aceștia alăturându-se altor 23 de primari care și-au reînnoit mandatele (împreună reprezentând 66,67%). Puternic contestat din zona societății civile organizate, modul de scrutin folosit pentru alegerea primarilor se află, din nou, pe agenda schimbărilor în legislația electorală. Este însă suțin probabil ca actorii politică să accepte schimbarea regulilor jocului cu câteva luni înaintea unui nou moment electoral.

De fapt, acesta a fost principalul resort al modificării legislației electorale în cei 25 de ani de postcomunism: interesele (subiective) ale partidelor politice majore, cele aflate în *mainstream*-ul politicii românești. Fie că vorbim despre creșterea pragului electoral, despre introducerea „votului uninominal” sau despre alegerea primarilor cu majoritate relativă, tot ceea ce a contat a fost interesul principalelor partide ale tranziției de a-și asigura realegerea și de a seta reguli care să faciliteze atingerea acestui obiectiv. De altfel, deși au dezvoltat o relație antagonică, contribuind la construcția unei scene politice cu un pronunțat caracter conflictual, actorii parlamentari s-au înțeles de fiecare dată atunci când a fost vorba despre legislația electorală. Ca atare, modificările aduse acestui domeniu nu au fost subsumate ideii de reformă, adică nu au fost de natură strategică, de unificare a legislației la nivelul unui Cod electoral, de asigurare a coerenței și a unității, de stimulare a participării electorale și de întărire a reprezentării. Ele au vizat în primul rând conservarea *status-quo*-ului politic, iar atunci când presiunea publică a fost foarte mare, partidele au operat (doar) schimbări de echilibru.