Autoritatea Electorală Permanentă

REVISTA ROMÂNĂ *de* STUDII ELECTORALE

Vol. VI, nr. 1, 2018

Autoritatea Electorală Permanentă

REVISTA ROMÂNĂ *de* STUDII ELECTORALE

Vol. VI, nr. 1, 2018

Revista Română de Studii Electorale

Publicaţie bianuală editată de Autoritatea Electorală Permanentă
(continuă Revista Expert Electoral)

ISSN (print): 2601-8454
ISSN (L): 2601-8454

Consiliul ştiinţific:

Rafael López-Pintor – Universitatea Autonomă din Madrid
Paul DeGregorio – Asociaţia Mondială a Organismelor Electorale
Pierre Garrone – Comisia de la Veneţia
Robert Krimmer – Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology
Toby James – School of Politics, Philosophy, Language and Communication Studies, University of East Anglia
Ştefan Deaconu – Universitatea din Bucureşti
Sergiu Mişcoiu – Facultatea de Studii Europene, Universitatea Babeş-Bolyai
Daniel Barbu – Autoritatea Electorală Permanentă, Universitatea din Bucureşti
Marian Muhuleţ – Autoritatea Electorală Permanentă
Constantin-Florin Mituleţu-Buică – Autoritatea Electorală Permanentă

Consiliul redacţional:

Alexandru Radu – director editorial
Daniel Duţă – redactor-şef
Andrada-Maria Mateescu – redactor-şef adjunct
Bogdan Fartuşnic
Octavian Mircea Chesaru
Camelia Runceanu

Realizat la
MONITORUL OFICIAL
Editură şi Tipografie

Autoritatea Electorală Permanentă
Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, Bucureşti
office@roaep.ro; expert.electoral@roaep.ro
Tel/Fax: (021)310.13.86
www.roaep.ro

CUPRINS

Daniel BARBU – *Între drept și piață. Alte note despre criza reprezentării* 5

Cesare PINELLI – *The Various Aspects of the Principle of the Equality and Their Implications in the Electoral Field* 25

Pierre GARRONE – *Le suffrage égal dans la jurisprudence des cours constitutionnelles européennes : convergences et divergences* 37

Oliver KASK – *Equal Voting Power and Allocation of Seats to Constituencies* 51

Robert KRIMMER, David DUENAS-CID, Iuliia KRIVONOSOVA, Priit VINKEL, Arne KOITMAE – *Challenges to Voting Processes Reengineering: Equal Treatment of Multiple Channels in Legally Binding Elections* 61

Aurelian GIUGĂL – *Spațiu și vot. O geografie electorală a alegerilor parlamentare din 2016* 75

Roberta-Manuela OGARU – *Mandatul imperativ pentru aleșii locali în România: erorile de argumentare ale CCR și efectele politice nefavorabile consolidării democratice* 87

Kåre VOLLAN – *Equal Suffrage, Venice Commission Opinions and Election Observation* 107

Alexandru RADU – *Alegerile parlamentare din 1919. Un sistem electoral particular* 125

Octavian Mircea CHESARU – *Election Observation Guidelines as Vehicles for Change and Enhancement of Women and National Minorities' Participation in Romanian Politics* 139

Chandra Bhushan KUMAR – *Universal Adult Franchise and Election Commission of India: Making of Electoral Democracy* 151

Tudorel TOADER, Marieta SAFTA – *Listele electorale, element al consolidării dreptului de vot* 159

Bogdan ȘTEFANACHI – *European Elections and Democratic Deficit* 173

Ana MIKELADZE – *Increasing Credibility Towards Election Administration of Georgia through Reducing the Time for Announcing Preliminary Election Results* 181

English Summary 197

Între drept și piață. Alte note despre criza reprezentării

Daniel BARBU

„Piețele financiare îi vor învăța pe italieni cum trebuie să voteze."
Günther Oettinger, comisar european pentru buget,
interviu pentru *Deutsche Welle*, 29 mai 2018[1]

În titlul primei părți a cărții sale emblematice *Die Kultur der Renaissance in Italien* (1860), Jakob Burckhardt argumentează o mai veche concluzie hegeliană: statul este creația supremă a spiritului uman, este o operă de artă în cel mai deplin înțeles al cuvântului. Observația nu este neapărat revoluționară în plan intelectual. Pericle, în discursul pe care i-l atribuie Tucidide în Războiul peloponesiac, sugerase deja că Atena trebuia privită ca o culme a civilizației și a gândirii: cetatea avea o constituție democratică (II.37), ca nicăieri altundeva găseai acolo desfătări și recreații pentru suflet (II.38), atenienii nu țineau secrete, nici față de ei înșiși și nici față de străini, nici măcar în privința pregătirii lor militare (II.39), și se distingeau de toți ceilalți eleni prin iubirea lor de frumos (II.40.1). Comunitatea politică n-ar fi deci altceva decât un artefact ce poate fi socotit, în întrupările sale excepționale, o comunitate estetică.

Actul oficial de naștere a statului este pacea de la Westfalia (1648), încheiată între unități de dominație (imperiu, regate, principate, orașe libere și republici) care se califică, pentru prima oară în istorie, drept *state* ce se recunosc legate de o normă juridică unică, bucurându-se fiecare în parte și în raporturile lor reciproce de suveranitate (*imperium*). Evenimentul este flancat de publicarea celor două lucrări ale lui Hobbes ce întemeiază explicit, în discontinuitate față de gândirea politică antică și medievală, noua știință politică a statului – *De Cive* (1642) și *Leviathan* (1651). Sentimentul ruperii de trecut prin fondarea unei arte nu doar înnoite, ci reinventate cu totul este împărtășit de Monteverdi, care, prin *L'incoronazione di Poppea* (1642), inaugurează o *seconda pratica* a muzicii. Corneille cu *Le Cid* (1637) și Milton cu *Paradise Lost* (1658 – 1664) considerau, la rândul lor, că deschid o eră nouă în scrisul literar. Tot cu intenția de a reașeza din temelii arta sculpturii începe Bernini în 1647 *Extazul Sfintei Tereza de Avila* din capela Cornaro a bisericii romane Santa Maria della Vittoria. Nouă ani mai târziu, Velázquez termină *Las Meninas,* indiscutabil manifest vizual al schimbării de statut al picturii, dar și – potrivit lui Michel Foucault – al transformării radicale a soclului epistemic al culturii occidentale.

Sigur, Burckhardt comite un ușor anacronism: statul nu exista decât cel mult în închipuirea unor artiști ai gândirii politice atunci când republica florentină devenea, asemenea vechii Atene, un pedagog al lumii în privința filosofării, a artelor și a esteticii vieții publice. Nu se înșela totuși radical, de vreme ce, odată cu practica renascentistă a frumosului, vine pe lume, prin scrisul lui Machiavelli, și arta modernă a guvernării. Materia acestei arte este comunitatea politică, corpul cetățenilor liberi. Atenienii știuseră cu mult înainte că *politeia*, sinonimul aristotelic al democrației, nu poate fi gândită în absența libertății egale: în 594 î.Hr., Solon legiferase interdicția de a fi vânduți ca sclavi cetățenii în contul datoriilor acumulate, ceea ce îi îngăduie

[1] https://www.politico.eu/article/oettinger-italy-markets-will-give-signal-not-to-vote-for-populists.

lui Cleisthenes să introducă în 507 democrația ca metodă de guvernare a unor cetățeni a căror libertate individuală este nu numai egală, dar și inalienabilă.

Filosofia naturală a secolului al XVII-lea a furnizat științei statului câteva idei despre geneza, funcționarea și conservarea organismului politic. Ceea ce ține în viață trupul, constată William Harvey (*De motu cordis*, 1628), este un centru ce controlează circulația substanței vitale. Trupul este viu, descoperă Robert Hooke (*Micrographia*, 1656), datorită unei vaste multitudini de celule identice și active. Așa stând lucrurile, putem folosi două criterii pentru a judeca dacă organismul politic este bine făcut și dovedește virtuți estetice. Cele două criterii pot fi complementare – ca atunci când un artist convoacă mai multe tehnici în aceeași lucrare – sau mutual exclusive, cum se întâmplă atunci când creatorul caută măiestria într-o singură tehnică. Primul este rațiunea, iar celălalt libertatea.

Pe vremea și în vecinătatea lui Burckhardt, Prusia era statul deplin, statul prusac trecând drept însuși portretul politic al rațiunii practice. Un stat irigat de *Staatslehre*, de o știință metodică a organizării oamenilor și de o inegalată virtuozitate a administrării lucrurilor. Un stat condus, i se părea lui Hegel, de o „clasă universală", de o birocrație fără interese pentru sine, animată doar de vocația de a crea o legătură optimă între oameni, lucruri și istorie. La polul opus acestei estetici a disciplinei și în prelungirea directă a umanismului civic renascentist[2], se situa estetica libertății ce-l sedusese pe Tocqueville în călătoria sa din Lumea Nouă. Instituțiile, normele și practicile prusace alcătuiau un impunător monument de arhitectură. Republica americană funcționa mai degrabă ca o operă literară, iar statul nu era mai mult decât o hermeneutică perpetuă, cursivă și adesea contradictorie a Constituției. În termenii creației contemporane, Prusia evocă masivitatea cinetică a unei instalații, iar statul american ceva asemănător unei opere de artă conceptuală.

Examinând cele două estetici paralele ale statului în 1887, profesorul de știință politică Woodrow Wilson a sugerat cum ar arăta o capodoperă politică: statul prusac să fie adus să respire aerul american al libertății („breathe the free American air")[3]. Dacă birocrația ar putea fuziona cu democrația, istoria spiritului uman ar ajunge la un deznodământ fericit. Pe terenul pregătit de președintele Statelor Unite Wilson, F. D. Roosevelt a realizat fuziunea sub numele de New Deal. După al Doilea Război Mondial, sinteza dintre statul birocratic complex *(big government)* și democrația reprezentativă este un artefact reprodus în diferite forme *(État-providence*, *Wohlfahrtstaat*, *welfare state)* de toate regimurile politice occidentale.

Un demos adormit

În mod oarecum curios, fuziunea completă dintre performanța administrativă și etosul democratic s-a petrecut nu într-un stat anume, ci într-un alt soi de lume politică artificială, în Uniunea Europeană, artefact generat de cooperarea dintre mai multe state pornite în căutarea compatibilității între regimurile lor politice respective și propriile modele sociale. Nefiind atașată unui stat-națiune sau unui demos anume, această fuziune scapă clasificărilor de manual. *Sistemul politic european* este o creație insolită, organizată structural pe două axe: un

[2] J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition,* Princeton University Press, Princeton, 1975.

[3] John S. Dryzek, Patrick Dunleavy, *Theories of the Democratic State,* Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2009, p. 42.

parlament format numai din grupuri politice minoritare și un executiv (Comisia Europeană) fără responsabilitate politică, dar căruia îi aparține inițiativa legislativă.

Cum poate fi succint descris acest sistem politic unic, fără antecedente sau analogii, netulburat de nostalgii prusace sau americane și care nu a devenit încă un prototip cu putință de reprodus într-un cadru național? Pe trei niveluri de decizie, dispuse ierarhic. Cel mai înalt și mai important este cel al șefilor de stat și de guvern adunați în Consiliul European. Aceștia stabilesc direcțiile politice generale și iau deciziile cele mai importante și mai delicate. Tot ei îl numesc pe șeful executivului (președintele Comisiei), care are o anumită latitudine în a-și compune echipa de comisari, sub controlul și utilizând propunerile șefilor de stat și de guvern.

Odată alcătuită, Comisia se prezintă în fața Parlamentului European pentru a obține un vot aproape unanim de învestitură, deja negociat de grupurile politice aflate, după o geometrie complexă, sub comanda acelorași șefi de stat și de guvern, dar și a comisarilor vechi și noi. Comisia împletește, până la indistincție, funcția executivă și cea administrativă. Este, în termeni structurali, un guvern dizolvat într-un dispozitiv birocratic. Sau invers, o birocrație transformată în instanță de guvernare. Separarea dintre politică și administrație – trăsătură liberală a modernității politice și garanție a constituționalismului democratic – este complet anulată.

În ceea ce-l privește, Parlamentul este, firește, ales direct de cetățenii statelor membre. Funcționează însă, spre deosebire de cele mai multe parlamente naționale, după o logică transversală și longitudinală, nu după principiul polarizării și al verticalității. Altfel spus – și aici stă caracterul excepțional al acestei adunări – în Parlamentul European nu există majoritate și opoziție[4]. Atunci când se aud, rar, voci alternative, ele aparțin unor grupuri marginale și minoritare în care se amestecă euro-scepticii și populiștii cei mai diverși. Parlamentul operează prin consens, negociere între lideri, distribuirea proporțională de funcții și beneficii, ca și prin disciplina inflexibilă impusă membrilor și exprimată de carnetul de vot. Cum votul nu este niciodată dat în urma unor raționamente, evaluări și alegeri personale, Parlamentul European nu are vocația de a produce personalități, ci sarcina de a le lamina și de a le normaliza. Mediocritatea, platitudinea, lipsa de relief, gândirea unică și conformismul sunt virtuțile cele mai cultivate în Parlamentul European, cele care, dacă sunt însoțite de sociabilitate și de o înclinație spre mediere și compromis, promit cariere lungi și prestigioase.

Uniunea Europeană este construită – fără să fi intenționat cineva așa ceva sau fără ca altcineva să fie măcar conștient de această genealogie intelectuală – potrivit raționamentului prin care Rousseau vedea posibilă democrația. Anume, printr-o clară separare între actul de guvernare și procesul de autorizare a guvernării, prin distincția dintre *guvernare* și *suveranitate*. Deja Hobbes, al cărui gând pare să fie prelungit de Rousseau, își imagina suveranitatea *(imperium)* într-o comunitate politică democratică numai sub condiția ca aceasta să se abțină de la actul de guvernare *(administratio gubernandi),* mulțumind-se să hotărască doar cine va guverna și, eventual, potrivit cărei conduite[5]. Distincția pe care o operează Hobbes este cea dintre puterea nominală și actul efectiv de putere.

[4] A se vedea Peter Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy,* Verso, London and New York, 2013, p. 99 – 142.

[5] Richard Tuck, *The Sleeping Sovereign. The Invention of Modern Democracy,* Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 86 – 109, 124 – 145, căruia îi datorez conexiunea dintre Hobbes și Rousseau.

Hobbes pare să anticipeze condiția suveranului european al zilelor noastre, adică suma popoarelor din fiecare dintre statele membre care alege un parlament comun, a cărui competență de „co-decizie" nu este altceva decât capacitatea de a stabili unele norme de comportament politic și instituțional pentru Comisia care administrează guvernarea în act și în drept. Un demos adormit, ce se deșteaptă la răstimpuri doar pentru a vota și care încredințează puterea unui guvern în permanență treaz și activ.

Așa stând lucrurile, Uniunea Europeană pare atinsă, spun studiile oficiale ce-i sunt consacrate și pe care le finanțează consistent, de un *deficit democratic*. Termenul, în ciuda aparenței sale benigne, este amăgitor. El sugerează că instituțiilor europene nu le lipsește decât adoptarea unor practici și norme suplimentare pentru a deveni piese de rezistență ale unui sistem politic pe deplin democratic. În fapt, comunitățile europene au fost gândite de inițiatorii lor ca niște dispozitive disciplinare. După al Doilea Război Mondial, economia statelor vest-europene trebuia integrată pentru ca economiile naționale să nu mai fie vreodată – se întâmplase de două ori în timpul vieții fondatorilor – platforme ale unui aparat militar-industrial cu vocația imperativă a războiului. Calea mai directă, a constituirii unei comunități de apărare care să *mutualizeze* industriile de război, să unifice planificările strategice naționale și, eventual, efectivele militare, eșuase în 1954.

Nu era însă de ajuns ca doar economiile și birocrațiile naționale să fie supuse disciplinei integrării. Trebuiau temperate în egală măsură și electoratele naționale, multe dintre ele inculpate moral pentru incapacitatea de a se fi opus, în anii 1920 și 1930, preluării puterii de către organizații totalitare sau chiar pentru a fi sancționat la urne ascensiunea unor asemenea partide. În plus, în anii 1950, comuniștii italieni și francezi păreau în stare să câștige alegerile măcar cu o pluralitate de voturi, dacă nu cu majoritatea lor. La rândul ei, Germania divizată stătea încă sub spectrul unei posibile pendulări politice înspre Estul comunist.

Într-un asemenea context postbelic, democrația nu putea fi acceptată, cel puțin în dimensiunea ei electorală, decât într-o versiune pronunțat madisoniană. Altfel spus, deoarece voința suverană a corpului cetățenilor riscă oricând să degenereze într-o tiranie a majorității, această voință trebuie „ținută în frâu" de instrumente și de proceduri metaconstituționale de echilibru și control care să protejeze interesele minorităților și ale indivizilor lăsați pe dinafară de o majoritate electorală[6]. Egalitatea n-ar avea așadar dreptul și n-ar trebui să capete posibilitatea de a zdrobi libertatea.

Viziunea politică ce a comandat procesul de negociere și de formare a Comunităților Europene, ca și evoluția lor ulterioară, nu este decât tipologic înrudită cu reflecția lui James Madison asupra democrației. Această viziune are propria ei origine filosofică și anume în gândirea catolică. Impresia lăsată de eșecul dezbaterilor din jurul „rădăcinilor creștine ale Europei", a căror recunoaștere nu și-a găsit loc în proiectul de Constituție europeană, este, genealogic, înșelătoare. Numele însuși de *comunitate* – adoptat într-o vreme în care aranjamentele internaționale ori interguvernamentale erau denumite *societate*, *asociație* ori, cel mai frecvent, *organizație* (ex. ONU, NATO) – ascunde un întreg program. Rădăcinile Uniunii Europene nu sunt doar creștine, ci sunt calificat catolice.

Trei dintre cei mai influenți părinți fondatori ai Europei unite – Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Robert Schuman – se asemănau în mai multe privințe. Adenauer, De Gasperi și Schuman și-au început cariera publică înainte de Marele Război sub auspiciile catolicismului

[6] Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory,* expanded edition, University of Chicago Press, Chicago and London, 2006, p. 4 – 33.

social, ca viceprimar, ca deputat al unei minorități și, ultimul, ca funcționar districtual. Au fost, prin urmare, cum le recomanda de altfel magisteriul catolic credincioșilor dornici să-și asume responsabilități politice, reprezentanți ai unor comunități organice. Societatea rămâne pentru ei o ficțiune socialistă, iar individul o abstracțiune liberală. Instituțiile europene pe care ei și le-au imaginat mai târziu poartă genetic amprenta acestui spirit fondator. Ei au gândit Europa în germană, cu instrumentele conceptuale disponibile în catolicismul politic[7].

Fără discuții, Europa de astăzi nu mai seamănă cu cea care a fost urzită de Adenauer, De Gasperi și Schuman. Democrat-creștinii germani nu mai sunt catolici, cei italieni nu mai există de mult, iar catolicii francezi s-au dizolvat în majoritatea gaullistă, populară și republicană. Europei de astăzi îi lipsesc angajamentul creștin al fondatorilor și claritatea convingerilor ce i-au animat pe toți ceilalți participanți, necatolici, la inițierea proiectului european. A devenit însă expertă în birocratizarea neîncrederii în democrație și în sancționarea celor pentru care democrația rămâne o credință inflexibilă în libertatea egală și în întâietatea drepturilor cetățeanului în raport cu cele ale aparatelor guvernamentale. Uniunea a înghițit Comunitățile, directivele înlocuiesc deliberarea, expertiza pare să fi ucis reflecția, iar pragmatismul a sufocat spiritul vizionar. Generația Fondatorilor și-a imaginat că poate realiza prin mijloace economice o comunitate politică care să sudeze comunități naționale egale. Tendința este astăzi ca o birocrație ce utilizează aproape exclusiv limbajul dreptului să aprofundeze prin mijloace politico-juridice o uniune economică între state (de drept) inegale.

Nomosul democratic

Mutația este cu precădere evidentă în procesul de substituire accelerată a etosului democratic de către ceva asemănător unui *nomos democratic*. Dreptul este considerat în toate documentele oficiale europene ca fiind singura formă acceptabilă de expresie a democrației. Democrația este prin drept sau nu este deloc. Statul-națiune, ca matrice a voinței demosului democratic, este constrâns să se manifeste ca un stat de drept. În acest punct se poate lua adevărata măsură a deficitului democratic. Pentru că noțiunea de *stat de drept*, cu tot cu forma ei anglo-saxonă *domnie a legii*, este extrem de evazivă *(exceedingly elusive)*, nu numai pentru politicieni și jurnaliști, dar chiar și pentru teoreticienii dreptului și ai politicii[8]. Cum ar trebui să arate un stat pentru a fi considerat stat de drept? Liberalii germani din *Vormärz* i-au atribuit lui Kant – care nu a folosit expresia, dar i-a elaborat matricea conceptuală – primul răspuns: un *Rechtsstaat* este o întrupare politică a dreptului natural cu scopul ultim de a proteja libertatea individuală.

Odată cu eșecul Revoluției de la 1848 și cu scrierile lui Friedrich Julius Stahl, termenul își schimbă radical conținutul, desemnând metoda de a rezolva conflictele sociale nu prin mijloace politice, ci pe cale jurisdicțională: *Rechtsstaat* ar fi doar acel stat ce impune exigența respectului legalității. La capătul acestei noi semnificații, din care orice încărcătură politică sau doctrinară a fost evacuată, se află Hans Kelsen, pentru care statul de drept este pur și simplu un pleonasm, de vreme ce orice stat care își merită numele are un sistem de drept pozitiv precis articulat și un aparat de impunere și aplicare a legii. Noțiunea devine într-atât de plastică, descriptivă și neutră

[7] Pentru detalii, a se vedea Wolfram Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of the European Union,* Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2007.

[8] Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Theory, Politics,* Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2004, p. 3.

filosofic încât a fost adoptată fără dificultate de imperiul lui Bismarck, de regimul nazist, dar şi de republicile de la Weimar şi de la Bonn. Poate că tocmai acest pozitivism încăpător a făcut posibil importul formulei în doctrina juridică franceză de către Léon Duguit în 1907: État de droit nu a fost iniţial mai mult decât o traducere conceptuală relativ fidelă şi utilizată incidental a lui *Rechtsstaat,* care cade repede în adormire pentru a fi resuscitată oarecum ezitant în anii 1980[9].

Rule of law are o istorie distinctă şi paralelă, după cum are şi un autor incontestabil, Albert Dicey, ca şi o dată oficială de naştere a expresiei: 1885. Trei înţelesuri împletesc conceptul construit de Dicey în prelungirea tradiţiei engleze de reflecţie asupra supremaţiei Constituţiei şi a întâietăţii dispoziţiilor legale în raport cu voinţa oamenilor[10]. Mai întâi, nimeni nu poate fi pedepsit decât pentru încălcarea vădită a unei legi stabilite explicit şi doar printr-o procedură judiciară comună desfăşurată în faţa unei curţi ordinare. Apoi, nu numai că nimeni nu este deasupra legii, dar orice om, indiferent de rangul şi de condiţia sa socială, este supus legii comune şi jurisdicţiei tribunalelor ordinare. În fine, principiile generale ale Constituţiei sunt induse din deciziile judecătoreşti ce au stabilit drepturile unor particulari în cazurile particulare aduse în faţa curţilor de justiţie. Ultimul sens ţine, desigur, de excepţionalismul anglo-saxon şi, ca atare, nu poate fi exportat. Statul de drept n-ar fi aşadar o situaţie, ci mai degrabă o problemă. Mai precis, un efort de problematizare şi de interogare a practicilor disciplinare exercitate în numele şi sub autoritatea statului.

În limbajul documentelor europene, *rule of law* şi *Rechtsstaat*/État de droit nu sunt însă termeni deconectaţi, ci noţiuni mutual traductibile. Conceptele au devenit simple asocieri de cuvinte ce exprimă în diversele limbi ale Uniunii acelaşi conţinut normativ. Anume, exigenţa *sui generis* ca statele membre să aibă sisteme de drept stabile, transparente, predictibile şi compatibile *in spe*, materializate în sisteme judiciare independente, servite de funcţionari calificaţi profesional pentru a aplica legile cu imparţialitate şi în respectul drepturilor omului, aşa cum sunt formulate de instrumentele juridice europene şi internaţionale. Deşi nu pare însuşită de Comisia Europeană, care nu o evocă şi nu o examinează în rapoartele sale de monitorizare şi verificare, una din caracteristicile elementare şi sumare ale statului de drept, unanim acceptată în ştiinţele juridice şi în ştiinţa politică, a fost formulată de Joseph Raz în acest fel: *the discretion of crime-preventing agencies should not be allowed to pervert the law*[11]. Legea, aşadar, nu trebuie pervertită de practicile discreţionare ale organelor judiciare, nu trebuie lăsată la latitudinea acestora.

Discursul oficial european cu privire la raportul dintre democraţie şi statul de drept refuză explicit să participe la înţelepciunea comună ce vrea ca magistraţii, în calitatea lor de paznici ai legii, să se simtă datori să întărească şi să lărgească sfera democraţiei, pentru că numai într-un asemenea cadru pot aspira la independenţa de gândire şi de acţiune ce le fusese refuzată de precedentele regimuri autoritare[12]. Democraţia prin drept este interpretată aproape sistematic ca o democraţie prin justiţie. Ca atare, democraţia este golită de orice fel de încărcătură politică.

[9] Pentru detalii, a se vedea monografia remarcabilă a lui Luc Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law,* Dalloz, Paris, 2002.

[10] A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], sixth edition, Macmillan, London, 1902, p. 17 – 201.

[11] Joseph Raz, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality,* second edition, Oxford University Press, Oxford and New York, 2009, p. 218.

[12] Guillermo O'Donnell, „Why the Rule of Law Matters", in Larry Diamond, Leonardo Morlino, editors, *Assessing the Quality of Democracy,* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005, p. 6.

Democrația ca religie civilă

S-ar putea chiar ca miza de astăzi a politicii în statele-membre ale Uniunii Europene să fie politica însăși, dacă înțelegem politica, în descendența lui Rousseau, ca pe o știință practică a administrării libertății egale în vederea identificării și eliminării tuturor abuzurilor și intrigilor ce o amenință din partea statului. În România, de pildă, prea puțini cetățeni sunt conștienți că politica nu este altceva decât locatarul de gestiune al propriei lor libertății. Politica nu este acum socotită a fi mai mult decât locul convenit în prealabil al coliziunii periodice și repetate dintre două narațiuni concurente despre ceea ce ține împreună comunitatea politică: statul de drept *vs.* agenda cetățeanului. Sunt partide, politicieni, activiști civici și intelectuali publici care-și justifică prezența în arenă prin lupta pe care o duc împotriva corupției (întotdeauna a celorlalți), a clasei politice lipsite de credibilitate și de pricepere, precum și pentru întărirea instituțiilor statului (în special a celor judiciare și speciale). Alte partide și alți politicieni, activiști și intelectuali luptă la rândul lor, dar pentru bunăstarea generală, pentru dezvoltarea țării, pentru lărgirea clasei de mijloc, pentru salarii și pensii mai mari, pentru locuri de muncă, pentru mai mulți bani în buzunarele cetățenilor. Militarizarea accelerată a limbajului și a mijloacelor înfruntării politice desemnează ca terț exclus și ca victimă sigură democrația, regim eminamente civil, suspicios chiar față de uniforme și de eroi. Prețul depolitizării funcționale a politicii este dispariția aproape completă a narațiunilor despre libertate. Ca și cum acolo unde este drept nu ar mai fi nevoie de libertate. Iar acolo unde domnește legea timpul colectiv nu mai curge. Viața particularilor se desfășoară cronologic în ritmul termenelor legale, al prescripțiilor și prorogărilor, al duratei mandatelor și sentințelor penale. Pentru cetățeanul individual, zilele, lunile și anii au încă un sens, și încă unul precis stabilit de lege. Voința comună a societății, așa cum Hegel credea că se întâmplase deja în Prusia, nu mai are însă o istorie.

După consumarea experiențelor totalitare, ne încredințează Francis Fukuyama într-un celebru și controversat eseu de descendență hegeliană[13], istoria s-a sfârșit. A ajuns la capăt pentru că a explorat consecințele tuturor erorilor pe care le poate comite spiritul uman în căutarea celei mai bune forme de împlinire colectivă. Democrația liberală, ca loc deopotrivă intelectual și social al întâlnirii (probabil) definitive și durabile dintre egalitate și libertate nu ar mai putea fi urmată în mod legitim de nimic, nici în ordinea gândirii, nici în cea a practicii politice.

Democrațiile nu fac istorie, ci scriu ori rescriu constituții ce nu au altă vocație decât aceea de a controla traficul de la intersecția instituțională dintre egalitatea politică și libertatea individuală. Prezentul continuu al democrației este adesea plictisitor, întotdeauna neprimitor cu marile ambiții personale, pe care nu le satisface. De aceea, se întâmplă ca această banalitate a binelui să stârnească nemulțumiri și critici mai vocale (în măsura în care nu prezintă niciun fel de riscuri) decât mai vechea banalitate a răului sub semnul căreia a fost pusă funcționarea cotidiană a sistemelor totalitare[14] și care a fost de obicei experimentată în tăcere.

Dacă ne vom strădui să atribuim democrațiilor moderne un parcurs istoric, atunci acesta va fi mai degrabă unul al textelor constitutive și al ideilor normative pe care acestea le-au redactat și le-au difuzat și mai puțin unul al oamenilor și al faptelor extraordinare sau reprobabile prin care aceștia s-au ilustrat. Pentru că, într-o democrație, tot ceea ce face cineva poate fi desfăcut

[13] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, The Free Press, New York, 1992.

[14] Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*, Viking Press, New York, 1963.

de altcineva. Istoria monarhiilor – a cărei nostalgie bântuie încă prin România – are consistența bronzului din care sunt turnate statuile ecvestre ale suveranilor cuceritori, eliberatori, înțelepți, cumpliți, magnifici și bravi. Cel care vrea sa domine statul trebuie să împrumute, scrie Machiavelli în cel de-al XVIII-lea capitol al *Principelui*[15], atât trăsăturile virile ale leului, cât și pe cele feminine ale vulpii.

Un secol mai târziu, pentru Johan de Witt însă, arta politică a unei republici – prin definiție incapabilă să extragă din societate resursele pe care un principe își conferă întotdeauna mijloacele de a le procura – este comparabilă cu comportamentul unei pisici, întotdeauna agilă și prudentă[16]. Această considerație din *Memoriile* marelui pensionar olandez pare să sugereze, în același timp, că paternității monarhului, fie ea agresivă sau abilă, i se opune maternitatea discretă a republicii condusă de o adunare.

Guvernarea liberă, mai precis cea liber consimțită, este domestică până la banalitate, uneori tandră și benevolentă, mereu dependentă. Dependentă de voința cetățenilor. Contrariul ei este guvernarea *monocratică*, în care se exprimă – adesea cu stil, ca în vechile monarhii, alteori cu brutalitate, ca în totalitarisme – voința titularului sau titularilor puterii. Democrația este o credință de tip iconoclast, a afirmat John Quincy Adams: „Democrația nu ridică monumente. Nu bate medalii. Nu pune chipul unui om pe monedele sale. Adevărata sa natură este iconoclasmul”[17]. Instituțiile democratice sunt deci nonfigurative, având proprietăți asemănătoare cu cele ale nisipului: nimeni nu poate spera să lase urme adânci și trainice.

Merită semnalată aici o analogie ce nu pare întâmplătoare: democrația ar fi un mod de exercitare a puterii care se privează intenționat de orice atribut al puterii pentru a deveni un regim pe măsura omului; tot așa, sinele creștin este invitat, atât în Evanghelie, cât și în toată tradiția creștină, să se dezgolească de subiectivitatea ce-i este indusă de societate sau, în limbaj evanghelic, să se dezică de sine pentru a-și regăsi pe de-a-ntregul umanitatea. A fi creștin și a fi democrat sunt situații de viață ce se cuvin trăite ca acte elementare de credință, par a fi deopotrivă experiențe subiective, spontane și nereflectate ale ieșirii din sine către un altul sau către alții, ieșire ce nu are nevoie, ba chiar este încurcată de orice mediere culturală. O asemenea reducție metafizică radicală a întâlnirii dintre practica creștină și condiția democratică este ilustrată de simplitatea răspunsului, consemnat de Frances Perkins, pe care Franklin Delano Roosevelt l-a dat unui tânăr curios să-i afle filosofia de viață: „I am a Christian and a Democrat – that's all!”[18].

Prin originile sale moderne, democrația este cu exclusivitate un fapt „spiritual”, și încă într-un sens foarte teologic. Pavel, atunci când descrie normativ modul în care ar trebui să se desfășoare o reuniune a discipolilor în care fiecare își pune în valoare harisma (I Corinteni 12, 1-11), stabilește că dialogul mediat de Sfântul Duh este chiar spațiul de posibilitate a democrației[19]. Viața congregațională a comunităților creștine de tradiție protestantă (cu precădere reformată) în care a fost socializat Adams a constituit, neîndoielnic, un exercițiu de *self-government* și de

[15] Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, nuova edizione a cura di Giorgio Inglese, Einaudi, Torino, 1995, p. 116.

[16] Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 198.

[17] Citat de Norman O. Brown, *Love's Body*, Random House, New York, 1966, p. 114: „Democracy has no monuments. It mints no medals. It does not bear a man's head on its coins. Its true nature is iconoclasm”.

[18] John Gunther, *Roosevelt in Retrospect. A Profile in History*, Harper & Brothers, New York, 1950, p. 338.

[19] John Howard Yoder, „Sacrament as Social Process: Christ the Transformer of Culture”, in William T. Cavanaugh, Jeffrey W. Bailey, Craig Hovey, editors, *An Eerdmans Reader in Contemporary Political Theology*, William B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, Mi., and Cambridge, 2012, p. 646.

participare democratică[20]. Primele constituţii care instituie explicit un „Democratical or Popular Government held by the free and voluntary consent of all" au fost scrise de Roger Williams în 1641 şi 1647 pentru Rhode Island, prin translarea în spaţiul public a modului de guvernare a Bisericii: de vreme ce toţi creştinii sunt egali atât între ei, cât şi în faţa Duhului, ce-i împiedică să se bucure, ca oameni liberi, de aceeaşi egalitate atunci când formează un corp politic, de ce să nu-şi aleagă magistraţii aşa cum îşi aleg pastorii? Acesta a fost raţionamentul lui Williams[21]. Libertatea creştină devine astfel libertate politică.

Cârmuită în principiu de cuvinte investite în legi, şi nu de fantezia arbitrară a oamenilor puşi în mişcare de *libido dominandi*, democraţia este concepută pentru a fi monotonă, domestică şi discretă. Pisica, vaca, unchiul binevoitor, spicul de grâu, albina sau femeia nubilă sunt figurile pe care le-au preferat ca simbol republicile întemeiate pe libertăţi egal distribuite între cetăţeni. Produs al raţiunii şi calculului, dar şi al creştinismului american de inspiraţie democratică şi republicană[22], democraţia modernă s-ar cuveni golită de sentimentele aulice şi marţiale pe care le inspiră leii, acvilele şi urşii monarhici. Spre deosebire de autocraţi, dictatori şi alţi lideri providenţiali, ea nu pare în stare să trezească pasiuni devastatoare. Ritmul cu care se mişcă instituţiile ei impersonale nu invită nici la iubire şi adeziune entuziastă, nici la ură şi protest pătimaş.

Calitatea democraţiei, ca şi prestaţia politicienilor ce-i animă la un moment dat instituţiile, nu trebuie nici adulată şi nici detestată. Etimologic şi conceptual, democraţia pare să fie de gen feminin. Atunci când a fost personificată, în Atena clasică, i s-a atribuit – pe stela pe care a fost transcrisă în 337 î.Hr. legea împotriva tiraniei – trupul unei zeiţe tinere al cărei rol ritual era cel de a încorona corpul unificat al cetăţenilor, demosul reprezentat de un bărbat matur aşezat pe tronul autorităţii[23].

Tot de gen feminin este şi politica regimurilor democratice, căreia publicul larg îi atribuie adesea moravurile uşoare ale unei femei de reputaţie îndoielnică. Şi pe drept cuvânt. Căci democraţia nu are decât onorabilitatea pe care convin să i-o acorde sau să i-o retragă cetăţenii. Regimurile autoritare se întemeiază de regulă pe idei virile, înalte şi seducătoare, cum ar fi dreptul divin, sensul istoriei, superioritatea rasială sau imperativul modernizării. Democraţia nu se poate bizui decât pe ideile pe care membrii comunităţii politice sunt dispuşi să le pună împreună, să le dezbată, să le concilieze şi să le operaţionalizeze. Când o asemenea disponibilitate lipseşte sau când ştiinţa intelectualilor de a formula idei este pur şi simplu precară, ca în România postcomunistă, democraţia este gata să-şi cedeze virtutea, aşa cum prevăzuse Aristotel, oricărui demagog interesat să se folosească de ea.

În Antichitate, democraţia era un fapt deopotrivă comunitar şi ontologic: omul se manifesta în deplinătatea naturii sale politice atunci când participa la viaţa cetăţii şi se împlinea în destinul comun al acesteia. În timpurile moderne, democraţia se referă la un sistem de limitări,

[20] Michael Walzer, *The Revolution of the Saints. A Study in the Origins of Radical Politics*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1965, p. 301.

[21] Russell L. Hanson, „Democracy", în Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson, editors, *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1989, p. 72 – 73.

[22] „Un christianisme que je ne saurais mieux peindre qu'en l'appelant démocratique et républicain", Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique I*, texte établi par James T. Schleifer, in Œuvres, vol. II, Gallimard, Paris, 1992, p. 332.

[23] John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, London and New York, 2009, p. 2, 22.

echilibrări şi control al puterii publice într-o societate diferenţiată structural şi specializată funcţional, care a ajuns să preţuiască, înainte de toate, libertatea individuală.

În plus, democraţiile moderne s-au născut dintr-un calcul de tip matematic. Imaginarul generaţiilor revoluţionare americane şi franceze de la sfârşitul secolului al XVIII-lea era hrănit de modelul literar al democraţiei antice, unde toţi cetăţenii participau nemijlocit la viaţa cetăţii într-o deplină egalitate de statut politic. În epoca clasică, Atena avea probabil în jur de patruzeci de mii de cetăţeni, din care doar vreo cinci mii erau prezenţi regulat în *agora*, pentru a-şi desemna magistraţii, pentru a aclama, pentru a discuta, pentru a-şi spune părerea asupra treburilor publice[24]. Aceşti cetăţeni activi erau, deopotrivă şi în indiviziune, „intelectuali" şi „politicieni".

Dacă cetăţenia egală rămâne o condiţie obligatorie şi necesară a democraţiei moderne, cum să-ţi imaginezi posibilitatea unei participări directe a tuturor celor îndreptăţiţi la viaţa unor state de mare întindere şi dens populate? Neputându-şi prezenta direct voinţa, aceasta se cerea reprezentată. Soluţia identică găsită de legile fundamentale ale celor treisprezece colonii americane şi de cele patru constituţii franceze dintre 1789 şi 1799 a fost reprezentarea. Democraţia directă a celor capabili şi interesaţi de lucrul public era croită pe măsura cetăţii antice, democraţia reprezentativă este gândită pentru numerele mari ale statului modern.

Spre deosebire de democraţia antică, cea modernă nu se constituie ca un termen ireductibil, explicabil prin el însuşi, ci se formează din împletirea a două concepte: *constituţionalismul*[25] şi *reprezentarea*[26], la rândul lor formate ca reflecţie asupra libertăţii de conştiinţă, drepturilor individului, consimţământului politic şi limitelor ce se cuvin impuse statului. Ideea reprezentării nu s-a ivit din senin. Cei care au turnat-o în bronzul instituţiilor democratice în urmă cu peste două secole s-au folosit de elemente disparate de ordin procedural şi conceptual.

Dreptul roman cunoştea practica delegării private de voinţă, pe care ne-a transmis-o până astăzi sub forma mandatului şi a procurii. În oraşele libere şi sub monarhiile medievale şi apoi teritorial-administrative, comunele şi stările erau deja obişnuite, în calitate de corporaţii, cu practica desemnării, uneori prin vot, a unor reprezentanţi care, convocaţi în adunări de tip parlamentar, îl asistau pe suveran în identificarea mijloacelor şi obiectivelor guvernării[27]. Când suveranul devine naţiunea, adică corporaţia unică şi unificată a tuturor cetăţenilor, egali în drepturi şi demnitate politică, cum să mai degajezi o voinţă generală care să fie mai mult decât suma aritmetică a unor interese private, locale, profesionale, de grup, de stare, de clasă?

Utilajul conceptual al teologiei creştine a furnizat răspunsul. Reprezentarea voinţei generale printr-o adunare naţională sau un parlament este un proces ce nu poate fi gândit decât *ex opere operato*, după exemplul sacramentelor Bisericii, înfăptuite de persoana lui Hristos prin persoana preotului. Reprezentantul naţiunii nu este un mandatar sau un vicar de drept roman, adică cineva care operează în numele şi în locul altcuiva, potrivit unei însărcinări precise, dată în formă legală şi imperativă. Ca şi preotul prin care lucrează Hristos, reprezentanţii îşi urmează

[24] Lămuritoare este prezentarea lui Mogens Herman Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène. Structures, principes et idéologie*, traducere de Serge Badet, Les Belles Lettres, Paris, 1993.

[25] Ex. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, second edition, Liberty Fund. Indianapolis, 1998.

[26] Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles and London, 1967, şi Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2006.

[27] Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1997.

propria voință, dar întrupează și voința colectivă a națiunii indivizibile, ce nu își poate găsi altfel o expresie vizibilă. Întrunit în sesiune, parlamentul acționează întotdeauna *in persona populi*, așa cum preotul celebrează liturghia *in persona Christi*.

Pe de altă parte, în bisericile tradiționale, tainele înfăptuite de preot sunt considerate valide chiar dacă sunt săvârșite în stare de păcat personal. Tot așa, actele parlamentului configurează întotdeauna voința națiunii, indiferent de calitățile personale ale parlamentarilor. Aceștia pot fi corupți, stupizi, incompetenți și indolenți cu titlu privat, dar împreună dau chip și voință națiunii, care nu are alt mijloc de a se încorpora, de a-și da consistență politică, de a formula o voință generală diferită atât de înclinațiile indivizilor, cât și de interesele diferitelor părți ale societății.

Pe scurt, fără parlament nu există națiune. Pot exista doar grupuri etnice, comunități locale, asociații civice, biserici, societăți în care se înfruntă interese individuale și corporate. Națiunile democratice supraviețuiesc în cele mai multe cazuri fără președinți aleși direct de popor. Adesea națiunile convin să mențină figura tradițională a regalității, alteori încredințează parlamentului sarcina de a-l desemna pe șeful statului într-o persoană anume sau într-un organism colegial (consiliu sau directorat). Națiunile nu reușesc însă să se descurce fără parlamente care să le exprime suveranitatea, fără reprezentanțe naționale care să le articuleze voința indivizibilă și, mai ales, să instituționalizeze credința în egalitatea politică.

Pasiunea pentru egalitatea politică este, în ultimă instanță, o credință ireductibilă rațional, una ce face posibilă comunitatea politică ca atare: „nu există societate care să prospere fără asemenea credințe, sau mai precis societățile nu durează fără asemenea credințe, căci, fără idei comune, nu există acțiune comună și fără acțiune comună pot exista oameni, dar nu un corp social”[28]. A considera parlamentul drept un simplu domiciliu de lux pentru care o clasă politică imorală a obținut vize de flotant este nu numai un semn al ignoranței și al economiei de gândire, dar și un manifest anti-democratic implicit.

Dacă luăm în calcul natura umană așa cum o putem cunoaște – raționa David Hume[29] –, suntem îndreptățiți să ne așteptăm ca toți oamenii politici să pună cu precădere interesele personale deasupra celor generale; să admitem că libertatea individuală este, mai mult decât orice altceva, în interesul personal al fiecăruia. Pentru conducătorul de tip monarhic sau monocratic, tirania exercitată asupra celorlalți este forma supremă de libertate. Atunci când însă la cârmă se află o adunare reprezentativă, fie și compusă din indivizi mai degrabă venali și în orice caz interesați de propria bunăstare, orice înclinație pentru tiranie este aprioric exclusă, deoarece suprimarea sau îngrădirea libertății devine un inconvenient personal pentru fiecare dintre membrii adunării cârmuitoare. Pentru a-și merita numele și a-și ține promisiunile, libertatea nu poate fi decât egală, adică egal distribuită și exercitată. În termeni matematici, libertatea nu poate fi redusă la sume parțiale.

Pe scurt, un parlament va fi întotdeauna mai grijuliu față de libertățile și drepturile cetățenești decât un conducător solitar care are de dat socoteală doar unei majorități electorale anonime. Parlamentul spune, prin guvernul pe care-l susține, prin dezbaterile sale, prin legile și hotărârile pe care le adoptă nu numai cum putem trăi convenabil împreună, dar și cine suntem atunci când suntem împreună ca națiune, chiar dacă o parte însemnată a populației parlamentare nu are,

[28] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique II*, texte établi par Jean-Claude Lamberti, in *Oeuvres*, vol. II, Gallimard, Paris, 1992, p. 518 – 519.

[29] David Hume, *Political Essays*, edited by Knud Haakonssen, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, p. 26.

în privat, comportamente de prestanţă sacerdotală. Parlamentarul păcătos nu poate distruge taina reprezentării democratice. Deoarece, aşa cum spera John Adams reflectând în 1779 la un aranjament constituţional al libertăţii egale, o guvernare parlamentară trebuie să ducă până la urmă, prin definiţie şi vocaţie, la „o guvernare a legilor, nu [la] una a oamenilor”[30].

Ce face democraţia?

Oricum ar fi definită, formal sau substanţial, democraţia operează prin limbaj, fiind guvernată de legi, adică de texte. Arta spaţiului public democratic este tocmai aceea de a face să se petreacă lucruri prin intermediul cuvintelor rostite sau scrise. Limba este legătura indispensabilă şi cu dublu sens de circulaţie între gândire şi experienţă, între conceptele şi practicile politice. Iată o probă exemplară. În septembrie 1945, o dezbatere parlamentară privitoare la urgenţa democratizării Italiei post-fasciste şi la modul în care acest proces se cuvenea raportat la istoria italiană i-a opus pe tranzitoriul prim-ministru Ferruccio Parri şi pe venerabilul filosof Benedetto Croce[31]. Primul anunţase deja în faţa Adunării consultative determinarea sa de a promova „cauza democraţiei”, pe care o considera o sarcină fără precedent în istoria ţării, de unde lipsise întotdeauna „tehnica politică” de a guverna cetăţeni liberi şi egali. Opresiunea de clasă, o oligarhie liberală egoistă, dezechilibrele sociale şi teritoriale, înapoierea economică, o cultură dominantă de tip clerical, reacţionar şi imperialist fuseseră mai degrabă precondiţii ale fascismului decât ale democraţiei.

Prin contrast, Croce a afirmat că istoria Italiei liberale se cuvenea a fi mai degrabă privită ca un proces lung şi lent de acces neîntrerupt la democraţie, de democratizare a raporturilor sociale şi a spaţiului public. Vreme de multe decenii, italienii de rând şi-au îmbunătăţit pe nesimţite nivelul de educaţie şi starea de sănătate, au format sindicate, partide de stânga şi asociaţii menite să le promoveze drepturile; toţi s-au bucurat încetul cu încetul de condiţii de viaţă mai bune, de o oarecare mobilitate socială, prin accesul la o educaţie de tip liberal şi prin participarea la constituirea unui spaţiu public civil şi luminat, în care libera exprimare a gândurilor a luat locul violenţei.

Această dispută nu este nici anecdotică şi nici relevantă exclusiv pentru cazul italian, pentru un loc şi un timp anume. Germanii s-au confruntat cu o dilemă asemănătoare cam în aceeaşi vreme, după cum mai târziu tema va fi reluată în dezbaterile publice din Grecia, Spania şi Portugalia, pentru a fi ulterior reaprinsă, după căderea zidului Berlinului, apoi din nou în 2004/2007, în Europa ex-comunistă. Analitic, problema unei „bune” democratizări a Europei, în valurile succesive ale procesului, aşa cum a fost capturată exemplar de dialogul dintre Parri şi Croce, ar putea fi reformulată după cum urmează: este democraţia o aşteptare normativă de ordin intelectual a realizării libertăţii egale a indivizilor autonomi, aşteptare niciodată împlinită cu adevărat, ori nu este decât experienţa cumulată a lărgirii continue a sferei de autonomie juridică, economică şi socială a persoanei în lumea occidentală, proces ce avea nevoie de un nume comun pentru a putea fi descris.

[30] „A Declaration of Rights of the Inhabitants of the Commonwealth of Massachusetts”, în Oscar Handlin, Mary Handlin, editors, *The Popular Sources of Political Authority Documents on the Massachusets Constitution of 1780*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966, p. 448.

[31] Giuseppe Bedeschi, *La fabbrica delle ideologie. Il pensiero politico nell'Italia del Novecento*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2002, p. 306 – 308.

Să convenim așadar că modul în care studiem întrupările democrației se bazează pe una din două afirmații: fie democrația este un concept ce așteaptă încă să se încarneze pe deplin în societate, fie este rezultatul accidental și neintenționat al cumulării libertăților colective și drepturilor individuale. Prima afirmație aparține mai ales teoreticienilor politicii care, de la Hannah Arendt la John Dunn[32], se arată tulburați de faptul că regimurile democratice nu au izbutit să șteargă definitiv clivajul dintre guvernați și guvernanți și să facă moral acceptabilă condiția subordonată a celui guvernat (*the indignity of being ruled*)[33]. De cealaltă parte, practicienii științelor sociale demonstrează că, în ciuda dăinuirii respectivei distincții, democrația, ca proces istoric gradual, nu numai că a pus în evidență această distincție, că a făcut-o pe deplin transparentă, dar a și supus-o unei critici politice și morale[34].

Pare deci potrivit să acceptăm premisa că a fi guvernat într-o democrație trebuie considerat în teorie și poate fi dovedit empiric ca fiind, pentru subiectul individual, o situație superioară oricărei alte condiții imaginabile. Dacă așa stau lucrurile, ce dispozitiv conceptual ne-ar putea permite să explicăm această superioritate, asupra căreia pot cădea cu ușurință de acord, deși după convocarea unor argumente diferite, atât teoreticienii politicii, cât și practicienii științei politice? S-ar părea că incontestabila ascendență etică a democrației ar putea fi redusă la noțiunea de *consimțământ*, oarecum absentă din literatura recentă consacrată teoriei democrației[35].

Dubla origine creștină, liturgică și juridică, a conceptului este indiscutabilă. Revoluția papală, inaugurată de Grigorie al VII-lea și continuată până în secolul al XIII-lea, a răsturnat dramatic vechea ordine de drept romană în care sufletul cetățeanului era înscris. Treptat, statutul moral independent al sinelui, al fiecărei individualități în parte și în mod egal, s-a reinvestit într-un rol social[36]. Pe primul versant, regula sistemului judiciar este dată – de atunci și până astăzi – de metoda *litigației* între voințe individuale presupus egale, dotate cu vocația de a institui raporturi contractuale reciproce, iar pe cel de-al doilea, sacramentul căsătoriei întemeiază cea mai solidă legătură socială pe obligația uniform distribuită a subiectului – indiferent de statut, vârstă și gen – de a-și da în mod liber și public consimțământul.

Nu am greși probabil prea mult (și am rămâne în plus fideli acestei genealogii conceptuale) dacă l-am urma pe John Locke în afirmația potrivit căreia consimțământul – fie el implicit, explicit sau confecționat – este substitutul cel mai acceptabil, măcar într-o ordine morală, al libertății naturale și un temei destul de plauzibil al comunității politice, cel puțin în măsura în care aceasta este pusă în relație cu voința individuală: „Cel care și-a dat o dată, printr-un acord precis formulat sau printr-o declarație explicită, consimțământul de a fi parte a unei comunități politice (Commonwealth), rămâne pentru totdeauna și pe de-a-ntregul supus acesteia și nu mai poate vreodată să se întoarcă la libertatea stării de natură”[37].

---

[32] John Dunn, *Setting the People Free. A Story of Democracy*, Atlantic Books, London, 2005.

[33] Hannah Arendt, *On Revolution*, Viking, New York, 1965, p. 240.

[34] E.g. Luciano Canfora, *La democrazia. Storia di una ideologia*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2004.

[35] În perspectiva analitică și sintetică a lui Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2003, termenul „consimțământ” nici măcar nu figurează în indice.

[36] Larry Siedentop, *Inventing the Individual. The Origins of Western Liberalism*, Allen Lane, London, 2014, p. 237 – 239.

[37] John Locke, *Two Treatises of Government*, II, 121, edited by Peter Laslett, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 349.

Dintr-o perspectivă teoretică hrănită de tradiția normativă a gândirii liberale, oamenii tind să considere ca fiind legitimă guvernarea lor de către elite democratice atâta timp cât au impresia că sunt guvernați în calitate de cetățeni autonomi și critici, fără a se simți tratați drept supuși, reificați și tăcuți. Ei sunt pregătiți să admită justețea inegalității de statut politic doar cu acest preț, după cum se pot arăta dispuși să convină asupra caracterului natural al disimetriei pozițiilor lor pe piață (dacă au sentimentul că aceasta este liberă), ca și al disproporției dintre angajamentele lor în sferele societății civile, educației sau religiei.

Dintr-o perspectivă mai procedurală, ca aceea sugerată de Parri, oamenii acceptă implicit să fie guvernați de către politicieni profesioniști pentru că i-au votat în funcție și au sentimentul că pot oricând vota împotriva lor. În plus, ei măsoară această acceptare potrivit unor standarde de satisfacție materială și post-materială ce pot fi analizate cu titlu de calități ale democrației[38].

Potrivit primei poziții, indivizi raționali, oarecum generici în măsura în care sunt reconstruiți filosofic, își leagă reciproc voințele prin fondarea unei comunități politice și se dovedesc capabili (ba chiar interesați) să-și calculeze alegerile, interesele și oportunitățile într-un cadru social plural, în care politica guvernamentală nu este decât o sferă printre altele, sferă de care pot decide să se dezintereseze în orice moment pentru a-și împlini aspirațiile la o altă adresă a sferei publice. În cea de-a doua situație, cetățenii acționează mai ales împreună, în calitate de corp electoral manufacturat politic de o voință constitutivă exterioară și nu sunt în măsură să ia decizii colective decât atunci când primesc din afară regulile potrivit cărora se pot manifesta ca electori îndreptățiți să-și voteze guvernanții ori să le retragă sprijinul.

Intervine în acest punct o dimensiune esențială: timpul. Citită ca o așteptare normativă de emancipare individuală, democrația este o istorie atemporală. Ea locuiește în prezentul continuu al teoriei politice, interesată mai mult de natura umană decât de istoria oamenilor. Când este însă privită ca o emancipare colectivă de ordin procedural, democrația dobândește imediat o istorie alternativă de împliniri și eșecuri. Această istorie a fost deja scrisă, fie ca o narațiune a alegerilor[39], fie ca o neîntreruptă povestire a contestărilor[40] care au determinat cursul democratizării și al lărgirii drepturilor electorale în Europa occidentală.

Piața ca alternativă a democrației

Indiferent cum a fost descrisă, normativ sau empiric, democrația a presupus întotdeauna subordonarea aparatelor birocratice ale statului față de o adunare reprezentativă aleasă, produsă de alegeri libere, corecte și regulate bazate pe sufragiu universal și egal, ceea ce le conferă cetățenilor în mod colectiv, de obicei sub îndrumarea acelor partide politice în care își pun încrederea, statutul de instanță ultimă de aprobare, revizuire ori respingere a politicilor publice. Sprijinul electoral a fost instrumentul prin care s-a legitimat și a fost creat efectiv, în Europa occidentală, statul postbelic al bunăstării.

S-ar părea că, pe măsură ce se acutizează criza statului bunăstării, regimurile democratice se exprimă prin politici ce exclud din ce în ce mai sistematic consensul electoral. Decizii politice de

[38] Leonardo Morlino, *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

[39] Stefano Bartolini, Peter Mair, *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

[40] Charles Tilly, Douglas McAdam, Sidney Tarrow, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

cea mai mare amplitudine sub raportul consecințelor sunt astăzi tot mai rar rezultatul unor stimuli democratici (ca de exemplu căutarea încrederii publice, calculul electoral, responsabilitatea), fiind în cazurile cele mai fericite produsul expertizei tehnice. Cu precădere după criza globală din 2008, cei care iau deciziile politice la vârful instituțiilor democratice caută să dea mai întâi răspuns la întrebarea: este oare piața mulțumită de respectiva schimbare de curs a politicilor publice? S-a spus de multă vreme că cetățeanul – mai ales, dar nu exclusiv, în Uniunea Europeană – este înțeles cu precădere ca un consumator. În ultimii ani, nu numai că piața tinde să se substituie demosului, dar aspiră să exercite asupra societății o suveranitate de factură cvasi-divină[41].

Atât practicile guvernamentale, cât și cadrul intelectual al regimurilor democratice nu se mai organizează în jurul demosului, aparența unei decizii al cărei ultim autor este poporul fiind exclusă gradual, iar decizia fiind lăsată pe seama interacțiunii dintre administrația publică și grupurile de interese ce acționează în numele pieței. Deși dezacordul și dezbaterea sunt încă posibile, acestea operează în limitele unui model de consens manufacturat și în cadrele impuse de părerea experților într-o atmosferă de reverență generalizată față de mâna nevăzută a pieței și față de magisteriul economiștilor.

Hotărârile sunt tot mai des luate nu în parlamente, nu de guverne ori partide, ci de instanțe insularizate și oarecum obscure, în care instituțiile însărcinate cu asigurarea securității și supravegherea societății au frecvent ultimul cuvânt. Birocratizarea și supravegherea ar fi, pe scurt, cele două fenomene, adesea îngemănate, ce transformă sub ochii noștri regimurile democratice și par să limiteze exercițiul drepturilor și libertăților individuale.

De aceea, nu este neapărat necesar să alegem cine, dintre Parrri și Croce, ar putea avea până la urmă dreptate, ci să încercăm mai degrabă să explorăm modul în care controversa lor mai are încă o semnificație pentru înțelegerea democrației ca un spațiu de experiență comună – *Erfahrungsraum*, pentru a utiliza formula lui Reinhart Koselleck[42] – pe care cei mai mulți europeni o consideră nu numai consumată, dar încă nedesăvârșită.

Giovanni Sartori a scris cândva, cu o subtilitate de factură scolastică, că democrația nu înseamnă că poporul are întotdeauna dreptate, ci doar că poporul și-a câștigat dreptul să se înșele[43]. Pentru a păstra aceeași tonalitate scolastică, să spunem că libertatea de a greși din ignoranță democratică este nu numai acceptabilă, dar chiar constitutivă atâta vreme cât ignoranța rămâne vincibilă. Sfântul Toma explica faptul că cineva poate să confunde accidentele, dar să rămână un bun cunoscător al regulilor substanțiale potrivit cărora accidentele se petrec; ignoranța invincibilă intervine atunci când convențiile rămân necunoscute chiar și după ce au fost depuse eforturi rezonabile și deplin conștiente pentru ca aceste convenții să fie însușite[44].

S-ar părea că un soi de ignoranță invincibilă cu privire la democrație poate fi observată în anii 2004 – 2007, când democrațiile liberale occidentale (întemeiate pe consimțământ, pe încredere și/sau satisfacție) s-au asociat cu fostele democrații populare din est (ancorate într-un consens formalizat și confecționat ideologic) într-o Uniune Europeană lărgită. O asemenea înfăptuire

[41] Indispensabilă și clarificatoare este argumentația lui Harvey Cox, *The Market as God*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., and London, 2016.

[42] Reinhart Koselleck, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1979.

[43] Giovanni Sartori, „How far can free government travel?", în *Journal of Democracy*, vol. 6, no 3, 1995, p. 109.

[44] Daniel Barbu, „De l'ignorance invincible dans la démocratie. Réflexions sur la transformation post-communiste", în *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. I, nr. 1, p. 19.

surprinzătoare nu se datorează însă unor minţi savante şi pasionate, din familia lui Croce şi Parri, ci mediilor celor mai înalte de decizie şi expertiză politică. Acestea au constatat în 1993 la Copenhaga că cele două versiuni ale democraţiei, liberală şi populară, nu erau până la urmă radical diferite în natura lor politică, transformarea celor din urmă fiind tratată, pentru a folosi din nou limbajul lui Koselleck, ca o aşteptare instituţională şi discursivă (*Erwartungshorizont*) a convergenţei dintre consimţământ (act *ex ante* de voinţă individuală) şi consens (situaţie *ex post* a voinţei colective).

Ferruccio Parri avea probabil tot atâta dreptate ca şi şefii de state şi de guverne europene atunci când califica democraţia ca o tehnică politică anistorică mânuită de elitele politice, ca un dispozitiv de a extrage consensul din societate în schimbul promisiunii unor bunuri sociale de tipul egalităţii, prosperităţii şi libertăţii. De aceea, ar trebui să ne uităm la modul istoric în care societăţile s-au supus sau au consimţit la utilizarea unor asemenea tehnici.

Cum s-a întâmplat oare că asociaţii voluntare sau tradiţionale, cu un trecut democratic improbabil şi bântuite de tentaţia autorităţii, precum mişcarea muncitorească britanică[45] sau a Bisericii catolice în Italia[46] ori Germania[47] au încurajat în cele din urmă, mai ales după 1945, ataşamentul membrilor lor faţă de o democraţie reprezentativă a cărei promovare nu se afla în programul lor politic iniţial? Cum şi de ce, dincolo de cortina de fier, fermierii individuali au reuşit, în unele locuri, să aibă un cuvânt de spus în formularea politicilor unei democraţii populare ce le condamnase proprietatea în drept, dacă nu şi în fapt[48]?

Pentru a răspunde unor asemenea întrebări ar trebuie examinate formele şi căile prin care diferite societăţi s-au lăsat structurate şi şi-au dat consimţământul faţă de tehnicile politice care au stabilit diferenţa dintre guvernanţi şi guvernaţi. Un asemenea examen ar trebui să ia în calcul logica împletită a încuviinţării şi dizidenţei, a contestării şi participării, a prezenţei la vot şi a dezafectării electorale. Atenţia ar trebui să fie îndreptată cu precădere către acele forme de consimţământ ce nu au fost propuse sau impuse de statele-naţiune ori de personalul politic şi birocratic ce a dat consistenţă acestor state în vederea sporirii propriei lor legitimităţi.

S-ar putea ca limbajul acestui consimţământ politic să fie hotărât idiomatic, dialectal şi să se lase rareori ordonat de reguli universale, după cum este posibil ca statul-naţiune însuşi să nu fie până la urmă, aşa cum a argumentat Pierre Manent[49], singura întrupare imaginabilă a aşteptărilor democratice, situl de predilecţie al democraţiei. În ceea ce-l priveşte, Benedetto Croce susţinea că în Italia, în vreme ce guvernele care făceau şi consolidau statul şi naţiunea nu erau democratice, societatea însăşi era traversată de procese spontane şi necontrolate de democratizare, devenind în mod autonom chiar una dintre cele mai democratice societăţi europene. Pentru el, democraţia ca întâlnire liberă a unor viziuni divergente despre adevăr (*gara civile*) este inevitabil liberală; democraţia este materia primă şi impulsul liberalismului, în timp ce liberalismul este cadrul ideal şi metoda de predilecţie a democraţiei: „Democraţia [este] liberală, ca orice democraţie veritabilă; pentru că, dacă liberalismul fără democraţie lâncezeşte în absenţa unei substanţe şi

[45] Marc Stears, *Progressives, Pluralists, and the Problems of the State. Ideologies of Reform in the United States and Britain, 1909-1926*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2002, p. 203 – 230.

[46] E.g. Francesco Traniello, *Città del'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990.

[47] E.g. Rudolf Uertz, *Christentum und Sozialismus in der frühen CDU. Grundlagen und Wirkungen der christlich-sozialen Ideen in der Union 1945-1949*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1981.

[48] Daniel Barbu, „The Burden of Politics. Public Space, Political Participation, and State Socialism", în *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, nr. 2, 2002, p. 329 – 346.

[49] Pierre Manent, *La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe*, Gallimard, Paris, 2006.

din lipsă de stimuli, la rândul ei democrația, dacă nu respectă sistemul și metoda liberală, se perverteşte și se corupe și deschide calea către dictatură și despotism”[50].

În timpul dialogului dintre Croce și Parri, liberalii europeni nu mai erau pilotați de liderii proeminenți care-i duseseră în secolul al XX-lea, care aduseseră (acolo unde lipsea) votul universal, care îi conduseseră în Marele Război și în gestiunea urmărilor, adesea traumatice, ale acestuia. Lloyd George, Clemenceau, Giolitti, Stresemann, Hymans, Cort van der Linden, Edén ori Neergaard trecuseră deja în istoria liberalismului și în cea a propriilor națiuni. Liberalilor le rămăseseră doar convingerile. Păstraseră viu, de asemenea, sentimentul responsabilității față de societățile lor naționale, față de Europa devastată de război și față de o lume ce nu mai părea doar o reverie cosmopolită, ci se manifesta viguros ca o rețea de interdependențe globale deopotrivă etice și economice.

Soarta liberalismul politic părea frântă nu numai de prăbușirea regimurilor democratice în Europa Centrală a anilor 1930, dar și de aparenta sa incapacitate de a-și păstra locul în peisajul partizan occidental dominat de competiția dintre social-democrație și democrația creștină. Misiunea istorică a liberalismului părea epuizată, după ce atât social-democrații, cât și creștinii sociali de tradiție antirevoluționară se arătau dispuși să guverneze societățile europene după regula libertăților individuale.

Liberalismul nu și-a dat însă sufletul. Dimpotrivă, a renăscut, dar sub chipul clasic al utilitarismului și cu prețul înlocuirii democrației madisoniene cu o democrație de factură milliană. Altfel spus, după cel de-al Doilea Război Mondial, singurul cenzor legitim al democrației reprezentative începe să devină Constituția însăși. O societate își leagă voința printr-un text fundamental și încredințează unui grup restrâns de *worthies* sarcina de a revizui legile, acolo unde se dovedea că este cazul, în lumina principiilor constituționale. Precedat de Curtea Supremă americană și inspirat direct de Hans Kelsen, Tribunalul Constituțional german postbelic este invenția instituțională care s-a bucurat de cel mai larg succes în toate regimurile democratice.

Ispita elitismului nu l-a ocolit, la vremea lui, nici pe John Stuart Mill. Numai că el nu-și imagina, asemenea lui James Madison sau Kelsen, doar un control de constituționalitate al producției legislative a reprezentanței naționale. Mill recomanda explicit o deposedare a Parlamentului de capacitatea de a face legi, trecând această misiune pe seama birocrației de stat, a unui corp de experți; în imaginația sa, Parlamentul urma să dezbată temele majore ale societății, iar birocrații urmau să scrie legile în sensul indicat de aceste dezbateri[51]. Guvernarea prin experți și legiferarea prin comitete de specialiști a devenit, odată cu generația liberală a lui Romano Prodi și Frits Bolkenstein, modul de operare invariabil și obligatoriu al Uniunii Europene. Mai mult chiar, această metodă de lucru ambiționează să inspire guvernele statelor membre, amenințând să transforme democrația reprezentativă prin care diversele națiuni își exprimau odinioară voința într-o post-democrație condusă de tehnocrați și comandată de piață. Uniunea în primul rând, dar treptat și statele membre încep să semene cu niște companii, pentru care cetățenii sunt clienți, angajați ori acționari care trebuie consultați, dar nu sunt chemați să ia decizii[52].

[50] Citat de Giuseppe Bedeschi, *op. cit.,* p. 307.

[51] Vezi comentariile lui Alan Ryan, *The Making of Modern Liberalism,* Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2012, p. 293 – 380, în special p. 343 – 344.

[52] La începutul lui mai 2013, într-un scurt interviu pentru Euronews, liberalul flamand Karel De Gucht, comisar european pentru comerț, a avut un lapsus semnificativ, vorbind despre „acordul dintre companiile noastre” pentru a descrie acordul de liber schimb dintre Uniunea Europeană și Statele Unite.

Deficitul de caracter poate avea, în politică, consecințe mai grave decât cel democratic. Înțelegând prin caracter știința de a te simți responsabil pentru propriile convingeri, atunci când le ai, firește. Curajul de a fi responsabil este direct proporțional cu tăria convingerilor. Iar convingerile încep întotdeauna prin a fi personale. Dacă Mill avea dreptate și condiția de posibilitate a guvernării reprezentative este guvernarea sinelui *(self-government)* înseamnă că nu se poate ieși din impasul actual al reprezentării democratice decât luând ca punct de plecare subiectul individual. Înainte de a se uita neîncrezător la cei care-l guvernează, cetățeanul trebuie să se privească pe sine și să decidă dacă piața și statul de drept merită să ia locul democrației.

Bibliografie:

- Arendt, H., 1963, *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*, New York, Viking Press.
- Barbu, D., 2001, „De l'ignorance invincible dans la démocratie. Réflexions sur la transformation post-communiste", în *Studia Politica. Romanian Political Science Review* I, no 1.
- Barbu, D., 2002, „The Burden of Politics. Public Space, Political Participation, and State Socialism", în *Studia Politica. Romanian Political Science Review* II, no 2.
- Bartolini, S., Mair, P., 1990, *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bobbio, N., 1995, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Brown, Norman O., 1966, *Love's Body*, New York, Random House.
- Cox, H., 2016, *The Market as God*, Cambridge, Mass. and London, Harvard University Press.
- Dahl, R., 2006, *A Preface to Democratic Theory,* expanded edition, Chicago and London, University of Chicago Press.
- Dicey, A. V., 1902, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* [1885], sixth edition, London, Macmillan.
- O'Donnell, G., 2005, „Why the Rule of Law Matters", în Diamond, L., Morlino, L. (eds), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dryzek, J. S., Dunleavy, P., 2009, *Theories of the Democratic State*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F., 1992, *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press.
- Gunther, J., 1950, *Roosevelt in Retrospect. A Profile in History*, New York, Harper & Brothers.
- Hansen, M. H., 1993, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène. Structures, principes et idéologie*, traduction de Serge Badet, Paris, Les Belles Lettres.
- Hanson, R. L., „Democracy", în Ball, T., Farr, J., Hanson, R. L., 1898, *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Heuschling, L., 2002, É*tat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz.
- Kaiser, W., 2007, *Christian Democracy and the Origins of the European Union*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Keane, J., 2009, *The Life and Death of Democracy*, London and New York, Simon & Schuster.
- Koselleck, R., 1979, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Locke, J. (ed. Laslett, P.), 1988, *Two Treatises of Government*, II, 121, Cambridge, Cambridge University Press.

- Machiavelli, N.,1995, *Il Principe*, ed. Inglese G., Torino, Einaudi.
- Mair, P.,2013, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London and New York, Verso.
- Manent, P., 2006, *La raison des nations. Réflexions sur la démocratie en Europe*, Paris, Gallimard.
- Manin, B., 1997, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
- Morlino, L., 2012, *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press.
- Pitkin, H. F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles and London, University of California Press.
- Pocock, J. G. A., 1975, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press.
- Raz, J., 2009, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality,* second edition, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ryan, A., 2012, *The Making of Modern Liberalism*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Sartori, G., 1995, „How far can free government travel?", în *Journal of Democracy* 6, no 3.
- Siedentop, L., 2014, *Inventing the Individual. The Origins of Western Liberalism*, London, Allen Lane.
- Stears, M., 2002, *Progressives, Pluralists, and the Problems of the State. Ideologies of Reform in the United States and Britain, 1909-1926*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Tamanaha, B. Z., 2004, *On the Rule of Law. History, Theory, Politics*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Tilly, C., McAdam, D., Tarrow, S., 2003, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press.
- de Tocqueville, A., 1992, „De la démocratie en Amérique I, texte établi par James T. Schleifer", în Œuvres, vol. II, Paris, Gallimard.
- Traniello, F., 1990, *Città del'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Tuck, R., 2015, *The Sleeping Sovereign. The Invention of Modern Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Uertz, R., 1981, *Christentum und Sozialismus in der frühen CDU. Grundlagen und Wirkungen der christlich-sozialen Ideen in der Union 1945-1949*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Urbinati, N., 2006, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Vile, M. J. C., 1998, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, second edition, Indianapolis, Liberty Fund.
- Yoder, J. H., „Sacrament as Social Process: Christ the Transformer of Culture", în Cavanaugh, W.T., Bailey, J. W., Hovey, C. (eds), 2012, *An Eerdmans Reader in Contemporary Political Theology*, Grand Rapids, William B. Eerdmans Publishing Co.
- Walzer, M., 1965, *The Revolution of the Saints. A Study in the Origins of Radical Politics*, Cambridge MA, Harvard University Press.

The Various Aspects of the Principle of the Equality and Their Implications in the Electoral Field

Cesare PINELLI

1. General premises

Universal, equal, free and secret suffrage carried out at regular intervals is a fundamental principle of contemporary constitutional democracies. Accordingly, equality is considered a necessary requirement of the right to vote. These main premises are clearly affirmed not only in the national constitutions, but also in the case of the european states, in the European Convention on Human Rights (ECHR). According to Article 3 of Protocol no 1 of the ECHR, "The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature".

Such provision is to be connected with Article 14 of the ECHR, stating that "The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

On that basis, in the recent decades the Strasbourg Court has developed a considerable case-law on electoral matters, including the issue of restrictions on the right to vote. The same phenomenon has occurred at the national level through the intervention of constitutional courts, in Europe and elsewhere, thus crediting the assumption that "This judicial constitutionalization of democratic politics is among the most intriguing developments in constitutional law over the last generation"[1].

Since the famous US Supreme Court case-law concerning the need for proportional representation between electoral districts [see *Baker v. Carr* (1962) and *Reynolds v. Sims* (1964)], the argument for "one man, one vote", viewed as an application of the principle of political equality, lies at the core of the courts' decisions. These, however, should be viewed against a richer background: "In addressing various constitutional challenges to the way legislative rules structure democratic participation and elections, courts struggle to reconcile protection of essential democratic rights; the need to permit popular experimentation with the forms of democracy; the risk of political insiders manipulating the ground rules of democracy for self-interested reasons; and the need to protect democracy against anti-democratic efforts that arise through the political process itself."[2]

My task consists in exposing only the main legal and judicial aspects concerning how the principle of equality is believed to affect the right to vote in European countries. Themes such as party closure, party funding and campaign financing, the role of the media in elections, and the impartiality of electoral commissions, although crucial for the maintenance of a constitutional

[1] R. H. Pildes, "The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term", in *Harvard Law Review*, vol. 118, no 28, 2004, p. 34.

[2] Idem, "Elections", in M. Rosenfled, A. Sajo (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, 2012, p. 530.

democracy, appear less directly related to the issue of the impact of equality on the individual right to vote, and will not be considered in the paper.

As for equal suffrage, a crucial distinction ought to be made between: the individual right to vote and the right to stand for elections, and the electoral system, namely the different systems through which votes are transformed into parliamentary seats. Such distinction appears crucial not only because it can be easily perceived on conceptual grounds (e.g. one thing is the distribution of seats among constituencies, another thing is how votes are transformed into seats), but also because, as we will see, discretionary powers of national legislatures, or, in the European Court's wording, their "margin of appreciation", differ considerably according to whether they are referred to the individual right to vote or to the electoral system.

2. The impact of the equality principle on the individual right to vote

The impact of the equality principle on the individual right to vote is likely to be considered from different perspectives. The most important ones are the perspective concerning subjective restrictions, both to the right to vote and to the right to stand for elections, and the one on boundaries of electoral constituencies.

2.1. Subjective restrictions

Restrictions to the individual right to vote may affect age, mental capacity, citizenship and residency, or persons convicted for criminal offences or sentenced to prison.

2.1.1. Age – age-based voting restrictions are common to European countries: the right to vote is usually reserved to individuals of 18 years of age, although a trend can somewhere be perceived for lowering such age. In 2004, the UK Electoral Commission considered a proposal to lower its voting age to 16, but decided to revisit the issue in the future, given, inter alia, the fact that "most countries have a minimum voting age of 18 and a pattern of harmonized voting and candidacy ages prevails across Europe and Commonwealth countries"[3].

On the other side of the spectrum, the minimum age requirement for the right to be elected varies according to the different national rules. In this respect, the Venice Commission recommendation is that "the right to stand for election should preferably be acquired at the same age as the right to vote and in any case not later than the age of 25, except where there are specific qualifying ages for certain offices (e.g. member of the upper house of Parliament, Head of State)"[4]

At any rate, the case-law addressing the equality principle is here far less frequent than on the following matters.

2.1.2. Mental capacity – European countries vary considerably in the way in which they restrict voting rights based on mental capacity. Moreover, while some constitutions provide such limitations directly (e.g. Poland and Albania), in most countries the decision on the issue is left to the legislature.

However, courts have recently become more involved in order to ensure more individualized determinations. In 2010 the Strasbourg Court held that while "it should be for the legislature

[3] See www.electoralcommission.org.uk.

[4] Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session, CDL-AD(2002)023rev, para. I 1.1.a.iii.

as to what procedure should be tailored to assessing the fitness to vote of mentally disabled persons, […] the treatment of a single class of those with intellectual or mental disabilities is a questionable classification, and the curtailment of their rights must be subject to strict scrutiny" (*Kiss v. Hungary*, 20 May 2010, para. 13). In the same vein, in 2010 the Constitutional Court of the Czech Republic found that restricting the right to vote due to mental incapacity had to be determined on a case-by-case basis, rather than on a bright-line rule that applied to all persons judicially adjudicated to be mentally incapacitated, with the effect of finding that "the approach of the ordinary courts was disproportionate in virtually all cases".[5]

Here comes the issue of how the equality principle affects the right to vote, to the extent that "a bright-line rule" is reputed to deprive disabled persons of such right just because of a certain classification, irrespective of their proved incapacity to vote.

2.1.3. Persons convicted for criminal offences or sentenced to prison – European democracies vary considerably also in the degree to which convicted citizens maintain the right to vote. All prisoners retain their voting rights in the Czech Republic, Denmark, France, Germany, the Netherlands, Norway, Poland, Romania, and Sweden. On the other end of the spectrum, many East European countries, as well as the United Kingdom and Spain, seek to limit voting to released offenders. Finally, in Belgium, Greece, Italy and Luxembourg, the court may remove an offender's right to vote based on the seriousness of the crime. In these countries, an offender may remain disenfranchised for a period of time after being released.

This is not to say, however, that judicial interventions are irrelevant in this respect. In 2005, the European Court of Human Rights struck down blanket disenfranchisement in the UK because the law did not differentiate based on the nature of the offense and Parliament had not considered a more narrow law in an attempt to make the ban proportional, as the European Convention judged proportionality (*Hirst v. United Kingdom*, 6 October 2005).

Once again, equality is here at stake. In cases concerning felony disenfranchisement laws, no less than those banning the right to vote for disabled persons, courts tend to require from legislatures different treatments according to the proportionality principle.

2.1.4. Citizenship and residency – traditionally, the right to vote is restricted to citizens, who are thus defined as members of the political community of a certain state. Nevertheless, a significant expansion of non-citizen voting at the local level has recently occurred in the European Union. Since the Maastricht Treaty (1993), as a condition of membership in the EU, each of the 27 member states must allow residents who are citizens of another member state to vote in local elections. While clearly complying with the principle of equality and non-discrimination between national and community voters and candidates, this rule has frequently imposed to change local laws and even the constitutions of the EU member states. In turn, the very principle of equality challenges the rule that residents of another member state should be given the right to vote only at local elections. The fact that these are meant to represent local, and not national needs, has little to do with the restriction posed on the right to vote of residents of another member state at the national level.

[5] See L. Vyhnanek, "Mental Disability and the Right to Vote in Europe: A Few Notes on the Recent Development", in *International Journal of Disability Studies*, 2014, p. 7.

The same can be said of non-EU foreigners. In some European countries, they are allowed to vote, but only at the local elections. Recommendation 115 (2002), adopted by the Standing Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, stipulates that "[...] foreign residents who are lastingly and legally settled in the territory of a state should be granted rights, including political rights, in return for their acceptance of duties toward the host community".

In item 20, the Resolution "invites the EU to follow the non-discriminatory approach recommended by the Council of Europe and its conventions, and accordingly to re-examine its current policies on the participation of foreign residents in public life at local level so as to secure residence-based citizenship for all foreigners whatever their country of origin and grant them the same political rights on the basis of common criteria of residence".

The Code of Good Practice in Electoral Matters adopted by the Venice Commission provides, in its point I.1.1.b.ii, that "[…] it would be advisable for foreigners to be allowed to vote in local elections after a certain period of residence".

A Report on "The abolition of restrictions of the right to vote in general elections", endorsed by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004), further adds that "A strong argument in giving a possibility to the long-term non-national residents to vote, at least in local elections, could be the fact that they pay taxes in their place of residence and, therefore, contribute to the development of their community of residence. In this respect the right to participate in the public life through electoral process for such tax-payers seems to be fully justified and can be considered as a matter of fairness".

Also in this respect, a full application of the equality principle should require an extension of voting rights of long-term non-national residents to national elections. To the extent that these residents do pay taxes and accept duties of their hosting country, whatever distinction should not be conceivable between local and national elections. This is why the Report affirms that their voting rights should be admitted "at least in local elections".

Why, then, the distinction between local and national elections recurs so frequently in the already mentioned legal acts and resolutions? The explanation is that states are more inclined to admit voting rights of non-national residents at the local level. The introduction of such rule is thus conceived as the first step to remove their resistance in allowing such rights at national elections.

The issue of extending voting rights to long-term non-national residents does affect the principle of equality no less than those concerning disabled persons and convicted citizens. However, contrary to these categories, whose differentiation from other citizens is increasingly subject to judicial scrutiny even on the ground of voting rights, the one concerning non-national residents challenges the very definition of citizenship. Courts appear far less adequate in confronting such an issue that currently lies at the core of strong political conflicts, and should require open and well-informed political debates.

2.2. Specific restrictions to the right to stand for elections

Generally speaking, the right to stand for elections is universal as well as the right to vote. Accordingly, it cannot be limited for reasons of race, gender, language, religion, ethnic origin, political affiliation, or economic status, and legally accepted restrictions to such right correspond to those affecting the right to vote, namely a minimum age (that is usually higher than the voting age), lawful detention, mental incapacity, citizenship or a residency requirement for a certain

period of time before elections. A specific restriction to the right to be elected concerns the obligation to collect a certain number of signatures or to pay a small deposit, although, as we will see, within the limits of reasonableness whose encroachment may be checked by courts.

Finally, according to most national constitutions, restrictions to such right may depend on whether candidates may exploit their position in public offices or elsewhere, either because they can influence the electors' vote (ineligibility), or due to the fact that such positions may result in objective incompatibility with parliamentary mandates.

While evaluating compliance with Article 3 of Protocol no 3 of the ECHR, the Strasbourg Court has developed a significant case-law concerning the right to stand for elections.

In *Gitonas and Others v. Greece* (1997), the Court held that the fact that the election of five members of Parliament had been annulled because, for more than three months during the preceding three years, they had held positions in public office disqualifying them from standing for election did not amount to a violation of Article 3 of Protocol no 1 to the ECHR.

The case was brought before the Court by those public officials who complained that the Greek Constitution prevents military and other categories of public officials from standing for elections if they hold positions in public office for more than three months in the three years preceding the elections, while allowing ministers and mayors to take part in the elections provided that they have previously resigned from office. Even here, respect for the equality principle was clearly at stake. However, the fact that the rule was embedded in the Constitution may have influenced the Court in rejecting the case.

In *Ahmed and Others v. United Kingdom* (1998), the Court found no violations of Article 3, Protocol no 1, in a British regulation providing restrictions to the right of public officials to stand for elections, on the ground that it pursued the safeguard of public officials' impartiality, even if such objective required restrictions of the right to stand for elections.

In *Danis and Association of Ethnic Turks v. Romania* (2015), the Court held that an electoral law which had distinguished between organizations already represented in Parliament, that were automatically entitled to submit candidatures again, and those not represented, which were required to carry out additional formalities to prove that they were representative, violated Article 14 of the Convention, forbidding discriminations concerning, inter alia, political opinion, in conjunction with Article 3, Protocol no 1. The Court added that the introduction of new requirements shortly before the date of the elections could result in the automatic disqualification of opposition parties and coalitions enjoying significant popular support, and thus to the benefit of political formations currently in power. Such a practice was incompatible with the democratic order and undermined citizens' trust in their country's public authorities. The Court noted that the law governing the elections scheduled for 30 November 2008 had come into force on 16 March 2008. In accordance with the new law, candidates had to be put forward at least 40 days before the elections. Accordingly, the applicants had had approximately seven months to put themselves forward for election. The Court observed that under the new electoral law, only those national minority organisations not currently represented in Parliament had been required to satisfy eligibility criteria, namely having been granted charitable status. This requirement had not existed in the legislation in force at the time of the 2004 parliamentary elections, at which the other association representing the Turkish minority had won a seat in Parliament. The Court noted that the applicant association had stood in the 2004 elections and had polled only slightly fewer votes than the association that had won the seat representing the

Turkish minority. The Court thus concluded that in 2004 the applicant association had satisfied all the eligibility criteria under domestic law. The applicants could not be criticised for failing to foresee that seven months before the 2008 elections they would be asked to fulfil a new criterion, namely that of having carried out specific programmes and projects for at least three years in order to qualify for charitable status. The Court considered that by amending electoral legislation seven months before the 2008 parliamentary elections, the authorities had not given the applicants the opportunity to organise their activities in such a way that they could be granted charitable status. It had been objectively impossible for them to obtain that status and thus to satisfy the eligibility requirement under the new electoral law. There had therefore been a violation of the equality principle together with the right to stand for elections.

2.3. Restrictions depending on how the boundaries of electoral constituencies are drawn

So far, we have exposed the rules concerning subjective restrictions to the principle of equal suffrage, and how they are treated by courts. But the implications of such principle in the electoral field may also be perceived on the ground of how the boundaries of electoral districts are drawn, provided that the composition of Parliament, or of a branch of Parliament, is structured to reflect the rules of political representation. This does not occur whenever the Constitution requires a different composition of a chamber, e.g. in the case of the US Senate, whose composition is constitutionally determined in a way that each member state is represented with two seats, or of the German *Bundesrat*, that, according to the Constitution, is composed of representatives of the member states. The federal structure of the state may require a composition of the High Chamber explicitly disregarding the "one man, one vote" principle. Therefore, the latter applies to constituencies regarding parliaments whose composition reflects the rules of political representation.

Resting upon this premise, we should now ask ourselves when the distribution of seats among electoral districts might violate the principle of equal suffrage.

This violation occurs when boundaries of electoral districts, although containing equal number of voters, are drawn in a way that maximizes the number of parliamentary seats won by a party on its available vote ("gerrymandering"), or in a way that electorates contain unequal number of voters ("malapportionment"). Violation of the equal suffrage principle is altogether clear in the latter. But it occurs even in the former, since electoral districts, although containing equal number of voters, are here drawn in advance with the purpose of giving a party the opportunity of gaining more parliamentary seats than those it would gain under the rules of a fair competition. Even then, votes of citizens are manipulated with the aim to obtain undue results.

Electoral abuses such as malapportioned or gerrymandered districts may occur particularly in societies deeply fragmented by cleavages of religion, race, ethnicity or culture, where political majorities are more likely to exploit vulnerable minorities.

On the other hand, their impact on the outcome of an election varies accordingly with the electoral system. For electoral systems based on proportional representation, especially those with large multi-seat districts, many more ballots would need to be manipulated to change the outcome for the winner. Single-seat districts, on the contrary, may be expected to raise the risks of partisan gerrymandering and malapportionment, where district's boundaries are drawn to

favour one party (usually incumbent office-holders) or a specific demographic group of the electorate, such as minority populations closely associated with one party[6].

Even the question of how to cope with malapportionment and gerrymandering varies according to different countries. However, apart from the US, where deep political conflicts still arise on the issue in spite of the already mentioned, and celebrated, Supreme Court's decisions of 1962 and 1964, most countries, including the European ones, have succeeded in de-politicizing the decision-making process on the issue through the establishment of independent electoral commissions. These are entrusted with the task of redrawing electoral districts with a view of granting an equal population for each, although other criteria are also taken into account, including administrative and/or natural boundaries and other geographic features such as sparsely populated or isolated territories, respect for community of interest, and, especially in developing countries, means of transportation or communication[7].

These criteria correspond roughly to those enumerated in the Venice Commission's "Guidelines on Elections" (5-6 July 2002), stating, inter alia, that equal voting power "entails a clear and balanced distribution of seats among constituencies on the basis of one of the following allocation criteria: population, number of resident nationals (including minors), number of registered voters, and possibly the number of people actually voting. An appropriate combination of these criteria may be envisaged. The geographical criterion and administrative, or possibly even historical, boundaries may be taken into consideration", and that "With multi-member constituencies, seats should preferably be redistributed without redefining constituency boundaries, which should, where possible, coincide with administrative boundaries. When constituency boundaries are redefined – which they must be in a single-member system – it must be done:

– impartially;

– without detriment to national minorities;

– taking account of the opinion of a committee, the majority of whose members are independent; this committee should preferably include a geographer, a sociologist and a balanced representation of the parties and, if necessary, representatives of national minorities."

3. Is the equality principle applicable to electoral systems?

The question of whether electoral systems should reflect the principle of equal suffrage differs from that of whether each elector should enjoy the right to vote on equal footing. While the latter is directly connected with equality, electoral systems, or, more precisely, electoral formulas, answer the question of how votes are to be translated into seats, and concern thus *the result of the elections* rather than the condition of the electors as such. It is worth adding that European Constitutions generally tend to avoid explicit options for the electoral system, with the implication that opinions concerning electoral systems may vary from time to time.

The fact that electoral systems concern both the result of the elections and the silence of Constitutions in this respect tend to demonstrate that legislatures are free to establish how far the equal suffrage principle should be taken into account.

[6] P. Norris, "Electoral systems and electoral integrity", in E. S. Herron, R. J. Pekkanen, M. S. Shugart (eds), *Oxford Handbook of Electoral Systems*, OUP, 2018, p. 500.

[7] L. Handley, "Electoral Systems and Redistricting", in E. S. Herron, R. J. Pekkanen, M. S. Shugart (eds), *op. cit.*, p. 520.

However, international standards do put some limitations on legislative powers, with a view to avoid arbitrary decisions. According to General Comment no 25, adopted by the United Nations Human Rights Committee as an authoritative explanation of the electoral issues of the ICCPR (the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights), "reports should describe how the different political views in the community are represented in electoral bodies", with the implication that a party block vote system leading to winner-takes-all results should not be permitted[8].

Furthermore, the Venice Commission's 2002 "Guidelines on Elections" provides a set of procedural safeguards: "The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law." These guidelines enshrine the so called "principle of stability" which is grounded on the presumption that, while taken with scarce majority's margins and/or too close to the elections, decisions concerning the electoral system may unduly favour the political parties that are in office. Therefore, such principle complements on procedural grounds the above mentioned international standard concerning the party block system.

A further argument affecting the stability principle is afforded from the 2003 document on the existing commitments for democratic elections in OSCE participating states, where it is stated that "amendments to the [electoral] law may not be made during the period immediately preceding elections, especially if the ability of voters, political parties, or candidates to fulfil their roles in the elections could be infringed" (para. 2.5). The stability principle is here connected with general constitutional principles such as legal certainty, legal security or legitimate expectations[9].

As for the choice of electoral formulas, it is true that proportional representation reflects as such the equality principle, since it is intended to give each party a share of seats more or less equal to its share of votes, while the basic argument in favour of the majority system is that it produces one-party majority government, thus favouring stability and political accountability before the electors. But the strict connection of proportional representation with the equality principle does not necessarily leads to the conclusion that it should be deemed superior to the majority system on constitutional grounds.

Electoral systems, as we have seen, need to be evaluated with respect to the outcome of the operation of translating votes into seats they are respectively expected to produce.

Such outcome deserves attention not only to the extent that it guarantees equality among the votes of the electors, but, more generally, in terms of democracy. And, as it has been observed, in a constitutional democracy, there are certain conditions for representatives to be "democratic": *(a)* they must be authorized to act; (*b*) they must act in a way that promotes the interests of the represented; and (*c*) people must have the means to hold their representatives accountable for their actions[10].

[8] On the following practice see K. Vollan, "International Election Observation and Standards for Systems of Representation: A Critical View", in *Nordic Journal of Human Rights*, 2017, p. 346.

[9] See P. Paczolay, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October 2015, p. 21.

[10] H. F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

Political accountability before the electors does play an important role in defining the features of a constitutional democracy. The majority system ensures prima facie the possibility that representatives will be able to account before the electors far better than proportional representation. Therefore, it is difficult to assess whether proportional representation should be preferred to the majority system in democratic terms. Each system is likely to ensure the principles of equal suffrage and political accountability respectively, which are both crucial for the well-functioning of a constitutional democracy.

A further consideration concerns the fact that, in recent decades, the above reported electoral formulas have usually been adopted with significant corrections. Majority systems are rarely adopted for all the seats, whereas a significant part of seats is often assigned through proportional representation. On the other hand, even though the electoral systems based on proportional representation are regarded as being fairer, it is difficult to identify among them the system that presents the highest level of proportionality, due to other factors such as district magnitude, multi-tier seat allocation, and electoral thresholds which may have a stronger effect on the level of proportionality than the electoral formula itself.

In particular, many proportional representation systems employ some kind of threshold that prevents the smallest parties from getting their fair share of seats. In Germany, parties that qualify for any list seats are those that either win 5% of the lists votes, or win three single-seat constituencies. In a number of post-communist countries (Czech Republic, Latvia, Poland, and Slovakia) parties receive no seats at all unless they win 5% of national votes. This discrimination against small parties and their supporters is usually justified in terms of preventing excessive fragmentation and thereby making it easier to form stable governments, a particular concern in post-communist countries given their usual weakly structured party systems. At any rate, these thresholds counter as such the equal suffrage principle, even if they tend to correct proportional representation systems.

3.1. National minorities, equal suffrage and electoral systems

A specific question concerns countries where there are national minorities. Authorities in such countries appealed to various institutional mechanisms to ensure the political representation of national minorities, either by adopting an electoral system based on proportional representation, or by reserving seats for minority organizations.

For example, the Romanian Constitution provides in Article 62 paragraph (2) that "The organizations of citizens belonging to national minorities which fail to obtain the number of votes to be represented in *Parliament have the right to one Deputy seat, in the conditions established by the electoral law"*.

Even though the reserved seats procedure has been criticized because it can lead to certain inequalities, the Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission provides, at para. I.2.4. b), that "special rules guaranteeing national minorities reserved seats or providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for parties representing national minorities (for instance, exemption from a quorum requirement) do not in principle run counter to equal suffrage".

Minority participation in political life is guaranteed by several international legal instruments. Apart from Article 14 of the ECHR, protection of national minorities is guaranteed by the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 25), and by the Framework Convention for the Protection of National Minorities, which states that "The Parties undertake to

adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities" (Section II, Article 4, para. 2).

However, while affirming the principle of minority participation in political life, these international legal instruments do not tell us how that principle should be effectively guaranteed in the electoral legislation. Such issue is extensively treated in a Venice Commission's document of 25 January 2000 [CDL-INF (2000) 4], whose conclusions are, inter alia, that "The more an electoral system is proportional, the greater the chances dispersed minorities or those with few members have of being represented in the elected body. The number of seats per constituency is a decisive factor in the proportionality of the system", and that "When a territory where a minority is in the majority is recognised as a constituency, this helps the minority to be represented in the elected bodies, especially if a majority system is applied".

3.2. The German and the Italian Constitutional Courts' case-law

The before afforded considerations lead to the conclusion that judicial scrutinies on the conformity of electoral systems to the principle of equality are far less likely to occur than those concerning the conformity to such principle of subjective restrictions to the right to vote. Otherwise, majority-based electoral systems should be condemned as such. Accordingly, the main question arising from the case-law of constitutional courts does not concern the choice among different electoral formulas, which is left to legislatures. It concerns rather the "internal" reasonableness of such choice, namely whether measures or instruments adopted by legislatures for pursuing the objectives of the formula they have chosen appear clearly unreasonable to courts. Reference will be made to the German and to the Italian case-law.

Since 1952, the *Bundesverfassungsgericht* holds that the equality principle's implications vary according to different electoral formulas: while in the majority system such principle does not regard the outcome of the election, to the extent that in such system all the votes given to candidates that have not gained the seat are irredeemably lost, the opposite is true for proportional representation. Therefore, a legislature's choice for the latter entails respect for the equality principle as referred to the final outcome of the election. Accordingly, the threshold preventing the smallest parties getting their fair share of the seats has been considered as an exception to the equality principle, that has been justified only to the extent that Parliament's well-functioning, including the creation of a stable majority, is needed (BVerfGE, 1, 208).

It is worth adding that, whenever the need to ensure governmental stability does not occur, the *Bundesverfassungsgericht* has struck down the legislation providing the already mentioned thresholds. This happened both for the system regarding municipal elections (ruling of 13 February 2008), and for that concerning the elections of the European Parliament (rulings of 9 November 2011, concerning a 5% threshold, and of 28 February 2014, concerning a 3% threshold), on the presumption that, contrary to the *Bundestag*, municipal councils and the EP are not reputed to give confidence to a real government.

In two recent occasions, even the Italian Constitutional Court has struck down the electoral legislation because of its unreasonableness. The rationale is close to that followed by the German Court, although the issues at stake were very different.

In order to foster the polarization of the political system, Law no 270/2005 provided, inter alia, a majority premium of seats for the coalition or list that obtained a majority of votes, independent of any minimum threshold, with a view to assign an absolute majority of seats in the Chamber of Deputies (340 seats), which were allocated on a proportional basis. In Decision no 1/2014, the Constitutional Court partially struck down the law on the ground that the absence of a minimum threshold of votes for obtaining the premium of seats could determine a huge disproportion between votes and seats: in fact, more than 50% of seats could be assigned to the winning coalition or list, even if it had obtained for example only 20% of the total number of votes.

In 2015, after the Court's intervention, Parliament approved Law no 52/2015 for the Chamber of Deputies. The electoral mechanism consisted in a two-round proportional system with a majority bonus, in the attempt of balancing government's stability with the representative principle, hence complying with the opinion of the Court. The former was encouraged through the adoption of a majority bonus (applied only to a list and not to a coalition, as it was in Law no 270/2005), while the representative principle was – at least on the first ballot – guaranteed because a threshold of 40% was needed to obtain the majority bonus of 340 seats (out of the 630 total seats). However, the only requirement to be admitted to the second ballot was a very low threshold of 3% of the total number of votes, in spite of the fact that the result of such ballot would determine which party to assign the bonus to if any list gained the minimum of 40% of votes on the first ballot.

In Decision no 35/2017, the Court struck down such provision due to the lack of any type of correction to the distortive effect on representativeness where only two lists – the two that gained the most votes on the first ballot – were admitted.

Once again, proportionality was at stake. According to the Court, the purpose of the second ballot, which was not only to favour, but to ensure the creation of a stable majority, was determined to excessively sacrifice other constitutionally protected values, namely, the representative principle and the equality of each vote. This was because it was capable of "artificially transforming" a list with a relatively low consensus into an absolute majority. The Italian judges recognized several times that "the legislator has broad discretion in choosing the electoral system that it considers to be best suited to the historical-political context in which that system is intended to operate", and claimed that judicial intervention was limited to cases "in which the established regulatory scheme is manifestly unreasonable".

However, this was the case of Law no 52/2015. After admitting that "[i]n light of the discretion to which the legislator is entitled in this area, an analysis in concrete terms of the constitutionality of the minimum threshold chosen by the legislator falls outside the realm of constitutional scrutiny as a matter of principle", the Court argued that "it remains to review the proportionality pertaining to the hypotheses in which the stipulation of an unreasonably low threshold of votes for assigning a majority bonus effects so great a distortion of the representative nature that it amounts to a sacrifice thereof that is disproportionate to the legitimate objective guaranteeing the stability of the government of the Nation and facilitating the decision-making process".

It is worth noting that the Court stigmatized the mechanism because of its "artificial transforming" a list with a relatively low consensus into an absolute majority. Such wording was referred to the fact that it was the law itself that "artificially" assigned the premium in seats.

This is why the mechanism of the premium in seats is clearly different from the majority system. Both determine a distortion of equal representation of votes with a view to favour a stable parliamentary majority. But while the latter distorts representation by giving priority to the territorial dimension of the electoral competition (namely the "first past the post" rule in

each constituency), the former, far more "artificially", distorts representation "from the above", due to a legal mechanisms (the premium in seats) in which electors have no voice at all.

It was such artificiality, together with the disproportion between votes and seats of the winning list, that brought the Court to strike down Law no 52/2015 as well as Law no 240/2005.

And, in an overview of the electoral legislation of contemporary democracies, the adoption of the premium's mechanism was a peculiarity of the Italian legislation (the Hungarian electoral law gives a majority of 2/3 of seats to the list that has obtained the majority of votes). It is in the light of these exceptional circumstances that the unprecedented activism of the Italian Court should be examined. Rather than announcing a shift of courts toward judicial interventionism in the field of electoral law, it confirms that such attitude is likely to occur only when violations of the equality principle appear ostensibly unjustified.

4. Conclusions

The implications of the equality principle in the electoral field differ according on whether legislation is referred to how the right to vote and the right to stand for election are shaped, where the case-law of European and national constitutional courts exhibit significant reactions to undue subjective restrictions, or it concerns the electoral system, namely the translation of votes into parliamentary seats, where broad discretionary powers are left to the legislature, unless they ostensibly violate minimum standards of reasonableness and proportionality.

References:

- Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session, CDL-AD(2002)023rev.
- Handley, L., 2018, "Electoral Systems and Redistricting", in Herron, E. S., Pekkanen, R. J., Shugart, M. S. (eds), *Oxford Handbook of Electoral Systems*, OUP.
- Norris, P., 2018, "Electoral systems and electoral integrity", in Herron, E. S., Pekkanen, R. J., Shugart, M. S. (eds), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, OUP.
- Paczolay, P., 2015, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October 2015.
- Pildes, R. H., 2004, "The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term", in *Harvard Law Review*, vol. 118, no 28.
- Pildes, R. H., 2012, "Elections", in Rosenfeld, M., Sajo, A. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP.
- Pitkin, H. F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Vollan, K., 2017, "International Election Observation and Standards for Systems of Representation: A Critical View", in *Nordic Journal of Human Rights*.
- Vyhnanek, L., 2014, "Mental Disability and the Right to Vote in Europe: A Few Notes on the Recent Development", in *International Journal of Disability Studies*.

Le suffrage égal dans la jurisprudence des cours constitutionnelles européennes : convergences et divergences

Pierre GARRONE

Introduction

La question du suffrage égal ne relève pas que des grands principes théoriques, mais conduit aussi à des controverses bien réelles et aux implications politiques indéniables. Controverses dit contentieux, dès lors que l'objection de la question politique n'apparaît plus pertinente pour exclure de tels thèmes de la compétence juridictionnelle.

Au contraire, les normes internationales impliquent aujourd'hui que les principes du droit électoral soient justiciables, en dernière instance devant les tribunaux[1]. Le contentieux en matière de suffrage universel, ou plus concrètement de droit de vote et d'éligibilité, ou encore de refus de candidature, est certes plus fréquent, mais généralement de moindres conséquences que celui en matière de suffrage égal. Les allégations de violation de l'égalité des suffrages, par contre, sont plus rares, mais leur admission risque de mettre en cause soit des éléments fondamentaux du système électoral au sens étroit – la méthode de transformation des voix en sièges – soit d'autres éléments centraux de la représentation, comme la délimitation des circonscriptions et l'attribution des sièges, la représentation des minorités et la parité des genres. Le contentieux devant les cours constitutionnelles (et les instances équivalentes) concerne l'ensemble de ces aspects. Nous allons donc les reprendre ci-dessous en nous fondant essentiellement sur la jurisprudence publiée dans la base de données CODICES, et voir si des lignes générales se dégagent.[2]

L'égalité de la force électorale

La question de la délimitation des circonscriptions et de l'attribution des sièges fait l'objet d'un rapport à part. Cela montre son importance pour l'égalité du suffrage. Le Code de bonne conduite en matière électorale affirme que l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition (nombre d'habitants, de résidents ressortissants ou d'électeurs inscrits) ne doit pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale.[3]

La jurisprudence constitutionnelle est en général assez prudente.

Pour les premières chambres, elle pose comme base l'élection sur des bases essentiellement démographiques et l'interdiction de l'arbitraire[4]. Il est par contre difficile de déterminer de façon générale si elle va aussi loin que le Code de bonne conduite en matière électorale.

---

[1] Voir par exemple le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2, II.3.3.

[2] http://www.codices.coe.int. Les arrêts sont aussi publiés dans le *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle* édité par la Commission de Venise. Ils sont cités ici comme dans cette publication.

[3] CDL-AD(2002)023rev2, I.2.2.iv.

[4] (CODICES) FRA-2001-1-002 (arrêt du 10 janvier 2001) ; FRA-1986-S-002 (arrêt du 1er juillet 1986).

Le caractère casuistique de la jurisprudence ne permet pas de déterminer une tendance nette à plus de sévérité que par le passé, mais il faut relever que les arrêts qui ont censuré une répartition inégalitaire sont en général assez récents. La France fournit un exemple spécifique ; la règle de deux députés au minimum par département, admise en 1986[5], ne l'a plus été en 2009[6].

D'après les données en notre possession, le cas le plus récent où un écart a été admis concernait un écart maximal de 5 % (dans l'ex-République yougoslave de Macédoine)[7].

Certains cas de censure concernaient des inégalités caricaturales. Tel a été le cas en Géorgie où l'écart entre le nombre d'électeurs par circonscription pouvait aller jusqu'à vingt-cinq pour un environ. La Cour constitutionnelle a déclaré qu'une telle situation était inconstitutionnelle, en se fondant sur le Code de bonne conduite en matière électorale[8]. La géométrie électorale passive (l'absence de redécoupage tenant compte de l'évolution démographique) a été censurée par la Cour constitutionnelle hongroise en 2005 déjà.[9]

Une situation géographique particulière peut justifier certaines inégalités en faveur des localités les moins peuplées et les plus éloignées, en particulier lorsqu'il s'agit d'archipels (de la Polynésie française) dont la spécificité culturelle est réelle[10]. Une telle approche est conforme aux normes internationales.

En outre, de manière classique, les constitutions prévoient que les deuxièmes chambres ne représentent pas le peuple, mais des entités infra-étatiques ou des territoires. La jurisprudence constitutionnelle doit en tenir compte. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle polonaise a décidé qu'on ne peut pas établir de lien clair, dans le système des élections sénatoriales, entre le nombre d'électeurs d'une circonscription et le nombre de sièges attribués à celle-ci[11]. En France, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales, et représente, d'après le Conseil constitutionnel, le territoire plutôt que la population.[12]

La représentation des minorités nationales

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales[13] considère que les mesures adéquates prises par les États en vue de promouvoir une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité ne sont pas une discrimination.[14] Des mesures positives peuvent dès lors être prises, mais dans quelles limites ? Les cas étudiés montrent que les cours constitutionnelles ne les censurent pas. Ainsi, elles ont accepté :

[5] FRA-1986-S-002 (arrêt du 1er juillet 1986).
[6] Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009. Il est vrai que les inégalités de représentation s'étaient accrues.
[7] MKD-2011-2-003 (arrêt du 18 mai 2011).
[8] Décision nº 1/3/547, publiée sur le site web de la Cour constitutionnelle géorgienne le 8 juin 2015.
[9] HUN-2005-2-002 (arrêt du 17 juin 2005).
[10] FRA-2001-1-002 (arrêt du 10 janvier 2001).
[11] POL-2012-1-002.
[12] FRA-2000-2-007 (arrêt du 6 juillet 2000).
[13] STE 157, article 4.
[14] Voir aussi CDL-AD(2002)023rev2, I.2.4.

– le double droit de vote pour les membres des communautés ethniques italienne et hongroise (Slovénie)[15];

– une surreprésentation de la minorité néerlandophone dans le Parlement régional de Bruxelles-capitale[16];

– le droit des communautés ou minorités ethniques et nationales représentant plus de 8 % de la population à être représentées proportionnellement par rapport à l'ensemble de la population au sein du parlement, du gouvernement de la république et des instances supérieures du pouvoir judiciaire, les communautés ou minorités moins importantes ayant le droit d'élire entre cinq et sept représentants (Croatie) [17];

– la représentation au Parlement roumain des minorités qui n'ont pas obtenu suffisamment de voix pour obtenir un siège sur la base des règles ordinaires (en présence toutefois d'une disposition constitutionnelle garantissant la représentation politique des minorités au Parlement)[18];

– sans se prononcer sur l'existence de mesures positives ou au contraire d'une discrimination ethnique, le Conseil constitutionnel français a admis que la région sud de la Nouvelle-Calédonie (où la population indigène est minoritaire) soit sous-représentée[19], mais seulement dans certaines proportions[20]. L'admission, déjà mentionnée, d'une surreprésentation d'archipels (polynésiens) dont la spécificité culturelle est réelle[21], va dans le même sens.

Dans un domaine proche, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a toutefois estimé contraire au principe d'égalité le fait que, pour les élections municipales, les habitants de la zone centrale de Mostar ne pouvaient voter que pour une catégorie de conseillers, contrairement aux autres. Il ne s'agissait pas d'une méthode rationnelle visant à poursuivre l'objectif légitime d'adapter le système électoral pour tenir compte des difficultés historiques liées aux peuples constituants à Mostar.[22]

La Cour constitutionnelle slovaque a quant à elle estimé qu'était contraire au principe d'égalité d'accès aux fonctions publiques (mais non au principe général d'égalité des droits) une législation prévoyant que, dans les villes et villages peuplés de minorités nationales ou de groupes ethniques, les sièges des députés soient répartis proportionnellement entre les Slovaques et chaque minorité nationale, afin de refléter la composition de la population locale. Le même principe s'appliquait également aux villes et villages où les Slovaques formaient la minorité locale[23].

Enfin, la Cour constitutionnelle italienne a déclaré inadmissibles les quorums prévus pour l'élection des conseils provinciaux de Bolzano (le « quotient naturel ») et de Trento (5 %), car ils étaient contraires au statut régional qui garantissait la représentation proportionnelle

[15] SLO-1998-S-002 (arrêt du 12 février 1998).
[16] BEL-2003-1-003 (arrêt du 25 mars 2003).
[17] CRO-2001-1-005 (arrêt du 12 avril 2001).
[18] ROM-2008-1-001 (arrêt du 12 mars 2008).
[19] Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985.
[20] FRA-1985-S-002, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985.
[21] FRA-2001-1-002 (arrêt du 10 janvier 2001).
[22] BIH-2010-3-004 (arrêt du 26 novembre 2010).
[23] SVK-1998-3-010 (arrêt du 15 octobre 1998).

du groupe ladin.[24] Il se peut que des normes apparemment neutres rendent plus difficile la représentation des minorités. Tel n'était pas le cas, d'après la Cour constitutionnelle serbe, de dispositions qui fixaient le nombre minimal d'électeurs soutenant une liste de candidats et le nombre minimal de conseillers qui doivent figurer sur cette même liste pour en garantir la validité juridique, car les minorités tendent à se concentrer dans certaines régions et forment parfois la population majoritaire de certaines communes.[25]

En général, la jurisprudence étudiée montre une disposition à ne pas s'opposer aux mesures prises en vue de garantir la représentation des minorités, voire à censurer les règles qui la rendraient plus difficile. Les exceptions concernent des mesures considérées soit comme discriminatoires car inadéquates, soit tendant à une ségrégation.

La représentation des électeurs à l'étranger

S'il n'existe pas de norme internationale imposant que les électeurs résidant à l'étranger soient représentés au Parlement, le principe d'égalité s'applique dès lors qu'une telle représentation est prévue. Cela n'exclut pas que les juridictions constitutionnelles reconnaissent au législateur une vaste marge d'appréciation. Ainsi, en Croatie, le fait que le nombre de représentants des électeurs qui résident dans le pays est déterminé par un nombre fixe, alors qu'il n'y a pas de nombre fixe de représentants des électeurs qui ne résident pas en Croatie (ce nombre dépend du nombre de votants à l'étranger), n'est pas considéré comme une violation du principe d'égalité en défaveur de ces derniers[26].

Par contre, la Cour constitutionnelle ukrainienne a censuré une disposition ne permettant aux citoyens résidant à l'étranger de voter que pour la partie proportionnelle (et non la partie majoritaire) de l'élection.[27]

Le long chemin vers la parité des genres

Un autre rapport traite spécifiquement de la question de la représentation des femmes, et il faut souligner les importantes implications de la question. Si des règles spécifiques à la représentation des minorités n'influencent par nature que marginalement sur les résultats globaux d'une élection, il n'en va pas évidemment pas de même de l'exigence de parité.

La jurisprudence de plusieurs cours constitutionnelles en la matière n'est pas intervenue dans le sens de la parité, mais plutôt en sens inverse. Ainsi, le Conseil constitutionnel français avait déclaré à plusieurs reprises l'inconstitutionnalité d'une législation exigeant qu'une liste de candidats soit composée conformément au principe de parité[28], ou même ne doive pas contenir plus de 75 % de candidats du même genre.[29] La Constitution[30] a ensuite été modifiée de manière à ce que des normes en la matière deviennent admissibles[31].

[24] ITA-1998-3-009 (arrêt du 21 octobre 1998).
[25] SRB-2010-3-007 (arrêt du 21 avril 2010).
[26] CRO-1999-3-021 (arrêt du 17 décembre 1999).
[27] UKR-2012-1-004 (arrêt du 4 avril 2012).
[28] FRA-1999-1-001 (arrêt du 14 janvier 1999).
[29] FRA-1982-S-004 (arrêt du 18 novembre 1982).
[30] Articles 3 et 4.
[31] Voir par exemple FRA-2000-2-006 (arrêt du 30 mai 2000).

En Suisse, malgré l'existence d'une disposition constitutionnelle permettant des mesures positives en matière d'égalité des genres, le Tribunal fédéral a considéré que l'exigence d'une représentation des femmes au parlement, au gouvernement et dans les tribunaux cantonaux correspondant à leur part dans la population était discriminatoire ; il a estimé que la disposition constitutionnelle en cause vise à l'égalité des chances et non à celle des résultats.[32]. Par contre, en Espagne, en présence d'une disposition constitutionnelle qui n'était pas plus favorable aux mesures positives, une exigence un peu moins stricte (40 % par genre au minimum) a été déclarée conforme à la Constitution[33]. Il est vrai que la législation suisse – contrairement à l'espagnole – donne généralement une grande liberté de choix aux électeurs (notamment en autorisant le panachage), leur permettant aussi de tenir compte du genre des candidats – mais encore faut-il qu'il y en ait suffisamment de chaque genre. Enfin, en Croatie, la Cour constitutionnelle a considéré que l'invalidation automatique des listes de candidats pour manquement à respecter les quotas par genre constitue une atteinte disproportionnée à la liberté de présentation des candidats aux élections législatives[34].

Il faut toutefois noter un arrêt plus interventionniste, mais il touchait une question de discrimination et non des mesures positives au sens classique. La Cour suprême néerlandaise a reconnu, dans un cas où les règles internes des partis politiques excluaient les candidatures féminines, une obligation positive de l'État de prendre les mesures qui s'imposent pour qu'un parti n'exerce aucune discrimination à l'encontre des femmes en refusant de leur reconnaître le droit d'éligibilité[35].

Les systèmes électoraux

La principale question qui s'est posée devant les cours constitutionnelles en matière de systèmes électoraux est celle de savoir si la Constitution impose un résultat proportionnel. La question de l'égalité des résultats ne concerne en effet pas que la représentation par genre, mais aussi et surtout la représentation partisane de l'organe élu, car un système proportionnel vise en principe à assurer un rapport proportionnel entre la composition du corps électoral et celle de cet organe.

Il faut distinguer à cet égard les états dont les règles constitutionnelles prévoient la représentation proportionnelle de ceux qui ne la prévoient pas. Dans les premiers, l'égalité des résultats est exigée par une norme constitutionnelle spécifique, même s'il existe une marge de manœuvre. Le Tribunal constitutionnel espagnol a ainsi distingué le principe démocratique de l'égalité, qui est ouvert aux formules les plus diverses, de l'exigence constitutionnelle spécifique de proportionnalité[36].

Toutefois – et c'est cela qui est particulièrement intéressant –, dans un certain nombre d'états, une exigence de proportionnalité – d'égalité – des résultats a été dégagée même en l'absence d'une norme constitutionnelle prévoyant la représentation proportionnelle. La Cour constitutionnelle italienne, après avoir reconnu une large marge d'appréciation au

[32] SUI-1997-2-004 (arrêt du 19 mars 1997).
[33] ESP-2008-1-002 (arrêt du 29 janvier 2008).
[34] CRO-2015-3-008 (arrêt du 24 septembre 2015).
[35] NED-2012-2-002 (arrêt du 9 avril 2010).
[36] ESP-1998-3-019 (arrêt du 25 novembre 1998).

législateur, a ainsi considéré qu'une prime de majorité entrainant une distorsion majeure de la représentativité serait disproportionnée par rapport à son objectif (assurer la gouvernabilité). Elle a ainsi défini une exigence de proportionnalité (au sens juridique) de l'absence de proportionnalité (au sens mathématique) : l'inégalité des résultats doit être proportionnelle à l'objectif recherché. D'après la Cour, l'octroi d'une prime à la majorité en cas d'obtention de 40 % des voix, combinée à un quorum de 3 %, est admissible. Par contre, en l'absence d'obtention de 40 % des voix par une liste, l'organisation d'un deuxième tour entre les deux listes arrivées en tête, et l'attribution de la prime de majorité à celle qui a obtenu le plus de voix, quel que soit son résultat au premier tour, ont été considérées comme allant à l'encontre des principes constitutionnels de représentativité et d'égalité du suffrage. Il est à noter que l'arrêt considère par contre qu'un système majoritaire uninominal à deux tours n'admettant que deux candidats au deuxième tour pourrait être conforme à la Constitution[37]. La jurisprudence italienne peut ainsi être comprise comme imposant de ne pas déroger excessivement à l'égalité des résultats dès lors que le système électoral appliqué comprend un élément proportionnel.

Le Tribunal fédéral suisse a fixé une limite absolue de 10 % pour un quorum (direct) tandis qu'un quorum naturel (dû au nombre restreint de sièges par circonscription) devrait autant que possible ne pas dépasser cette limite. Dans le cas d'espèce, les quorums allaient à l'encontre d'une disposition constitutionnelle cantonale prévoyant le système proportionnel, mais aussi de la garantie fédérale des droits politiques combinée au principe d'égalité[38]. Cela contrastait avec la jurisprudence antérieure, qui n'exigeait un résultat proportionnel qu'en présence d'une disposition constitutionnelle (cantonale) spécifique en ce sens. La jurisprudence ultérieure a été encore plus claire : même si la Constitution cantonale n'impose pas un système proportionnel, si celui-ci est introduit par la loi, un quorum naturel supérieur à 10 % est en principe inadmissible au regard du principe d'égalité de la Constitution fédérale, et celui-ci comprend l'égalité des résultats (*Erfolgswertgleichheit*)[39].

C'est cependant la Cour constitutionnelle allemande qui est allée le plus loin. Tout d'abord, elle considère depuis longtemps que, si une loi prévoit le système proportionnel, le résultat doit être proportionnel : « dans un système proportionnel, le principe du suffrage égal exige en outre que chaque électeur ait aussi, par son vote, la même influence sur la composition de l'organe représentatif à élire »[40]. Si un quorum de 5 % pour les élections aux parlements fédéral et des Länder est admissible pour permettre la formation d'une majorité[41], cela n'est pas le cas pour les élections des députés allemands au Parlement européen[42], et même un quorum de 3 % est inadmissible[43]. Il va à l'encontre de l'égalité des suffrages comme de l'égalité des chances des partis politiques.

[37] ITA-2017-1-004 (arrêt du 25 janvier 2017), sentenza N. 35, anno 2017, cons. 6 et 9, et la jurisprudence citée.

[38] SUI-2004-M-001 (arrêt du 27 octobre 2004), Arrêts du Tribunal fédéral (ATF) 131 I 74.

[39] ATF 136 I 352 (arrêt du 7 juillet 2010).

[40] « Bei der Verhältniswahl verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss » : GER-2014-1-008 (arrêt du 26 février 2014) ; voir déjà BVerfGE 1, 208 (arrêt du 5 avril 1952) et BVerfGE 16, 130 (arrêt du 22 mai 1963).

[41] BVerfGE 1, 208 (arrêt du 5 avril 1952).

[42] GER-2011-3-019 (arrêt du 9 novembre 2011).

[43] GER-2014-1-008 (arrêt du 26 février 2014).

Par ailleurs, la Cour allemande a eu à se prononcer sur certains effets inattendus du système électoral mixte, qui a pour principe un résultat proportionnel mais qui prévoit l'élection de la moitié des députés au scrutin majoritaire uninominal à un tour et ensuite le déduction de leurs sièges du nombre de députés attribué à chaque liste au système proportionnel (représentation proportionnelle personnalisée). Cela peut conduire à des mandats excédentaires (« Überhangmandate ») lorsque le nombre de sièges obtenus par un parti au système majoritaire excède celui auquel il aurait droit à la proportionnelle. Cela est en principe justifié par l'objectif légitime sur le plan constitutionnel de permettre aux électeurs, dans le cadre d'un scrutin proportionnel, d'élire également des personnalités, mais il ne faut pas perdre de vue la nature essentiellement proportionnelle du système : si le nombre de mandats excédentaires représente environ la moitié de la taille d'un groupe parlementaire, il est porté atteinte aux principes d'égalité du scrutin et d'égalité des chances entre les partis politiques[44]. En outre, des dispositions qui permettaient un paradoxe, à savoir qu'une progression en nombre de secondes voix pouvait se traduire par une perte en sièges, a été jugée contraire au suffrage égal.[45]

La question des quorums a été également traitée par la Cour constitutionnelle tchèque. Celle-ci a toutefois été plus réservée. Pour les élections à la Chambre des députés, bien que la Constitution prévoie le système proportionnel, elle a considéré un seuil de 5 % comme admissible pour les partis, car il contribue à assurer la cohésion et la stabilité de la scène politique[46]. En présence de coalitions, le seuil est plus élevé puisque on ajoute 5% au nombre cumulé des suffrages exprimés obtenus par chacun des membres de la coalition pris séparément, sauf dans le cas où la coalition serait composée de plus de 4 partis ou mouvements politiques, car le quorum ne peut dépasser 20% du nombre total de votes valables ; la Cour constitutionnelle l'a néanmoins considéré comme valable ; tandis qu'un quorum naturel équivalent en moyenne à 14,69 % était contraire au principe de la représentation proportionnelle[47]. En ce qui concerne les élections au Parlement européen, un seuil de 5 % a été jugé admissible au regard de la nécessité de préserver la capacité du Parlement européen à dégager des solutions consensuelles afin de répondre aux attentes des électeurs. L'existence d'un quorum naturel ne suffisait pas, car l'électeur n'en est pas conscient ; en d'autres termes, il s'agit non seulement d'écarter les petits partis de la représentation, mais de dissuader l'électeur de voter pour eux – ce qui, il est vrai, limite le nombre de voix perdues.[48] En Slovaquie, des quorums différents pour les partis politiques et les coalitions de partis politiques (5 % pour les partis, 7 % pour les coalitions d'un ou deux partis et 10 % pour les coalitions d'au moins quatre partis) ont également été déclarés admissibles[49]. La Cour constitutionnelle russe a quant à elle admis de manière générale le quorum de 5 % pour la partie proportionnelle de l'élection, sous réserve que plus d'une liste atteigne ce seuil[50].

En Belgique, la possibilité d' « apparentement » des listes de partis en vue de grouper leurs voix restantes pour la répartition des sièges lors des élections n'est pas discriminatoire[51].

[44] GER-2012-2-009 (arrêt du 25 juillet 2012).
[45] GER-2008-2-013 (arrêt du 3 juillet 2008) ; GER-2012-2-009 (arrêt du 25 juillet 2012).
[46] CZE-1997-1-003 (arrêt du 2 avril 1997).
[47] CZE-2001-1-002 (arrêt du 14 janvier 2001).
[48] CZE-2015-2-005 (arrêt du 19 mai 2015).
[49] SVK-2001-1-001 (arrêt du 11 janvier 2001).
[50] RUS-1998-3-008 (arrêt du 8 décembre 1998).
[51] BEL-2003-1-003 (arrêt du 25 mars 2003).

Enfin, certaines juridictions constitutionnelles ont refusé de déduire du principe d'égalité l'exigence que le résultat soit proportionnel. Tel a été le cas en Hongrie[52]. En Ukraine, la Cour constitutionnelle a refusé de se prononcer sur le quorum de 4 %, considérant qu'il s'agissait d'une décision politique[53]. En Slovénie, la Cour constitutionnelle a considéré que l'égalité du suffrage implique l'égalité des chances mais non celle des résultats : la conformité du système électoral au principe constitutionnel de l'égalité du suffrage doit être examinée à la lumière de l'égalité entre les électeurs au moment où ils s'expriment, et non au moment où sont répartis les sièges correspondants. La Cour a toutefois déclaré que c'est l'absence de proportionnalité absolue qui n'est pas inconstitutionnelle ; on peut donc se demander si elle accepterait un résultat extrêmement disproportionné[54]. En Roumanie aussi, la Cour constitutionnelle a admis en principe les seuils électoraux comme conformes au principe du suffrage égal[55].

Pour être complet, il faut noter que, si la question de la proportionnalité (au sens mathématique) et donc de l'égalité des résultats a fait l'objet de nombreuses décisions des cours constitutionnelles, celles-ci se prononcent aussi ponctuellement sur d'autres aspects des systèmes électoraux. Ainsi, dans le système mixte ukrainien, la possibilité pour une personne d'être élue à la fois dans une circonscription uninominale et dans la circonscription nationale proportionnelle a été déclarée contraire au principe d'égalité[56].

Autres questions

La jurisprudence constitutionnelle en matière de suffrage égal est la plus développée en ce qui concerne les inégalités de représentation, les systèmes électoraux, l'égalité des genres voire de représentation des minorités nationales, mais elle ne se cantonne pas à ces domaines. De manière moins fréquente, elle traite d'autres aspects du processus électoral, comme cela résulte des exemples suivants.

Modalités de vote

– En Belgique, la Cour d'arbitrage a considéré comme conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination de fixer, pour ce qui concerne le vote par procuration au nom d'électeurs établis à l'étranger, un certain nombre de conditions qui ne sont pas requises pour le vote par procuration au nom d'électeurs établis dans le pays, du moins pour autant que ces exigences soient raisonnablement justifiées[57].

– En Estonie, la possibilité offerte à ceux qui votent électroniquement de modifier sans limites leur suffrage a été considérée comme suffisamment justifiée par l'objectif d'accroître la participation aux élections et d'introduire une nouveauté technologique dans la procédure électorale. La Cour suprême l'a estimée nécessaire pour garantir la liberté des élections et le secret du scrutin[58].

[52] HUN-2014-2-004 (arrêt du 9 mai 2014).
[53] UKR-1998-1-003 (arrêt du 26 février 1998).
[54] SLO-2000-1-001 (arrêt du 9 mars 2000).
[55] ROM-2008-1-001 (arrêt du 12 mars 2008), et la jurisprudence citée.
[56] UKR-2012-1-005 (arrêt du 5 avril 2012) ; voir déjà UKR-1998-1-003 (arrêt du 26 février 1998).
[57] BEL-2000-3-009 (arrêt du 4 octobre 2000).
[58] EST-2005-3-002 (arrêt du 1er septembre 2005).

Observation des élections

Les dispositions de la loi électorale croate relatives à l'observation des élections ont été interprétées de manière à s'appliquer aux observateurs étrangers et aux organisations non gouvernementales[59]. Les observateurs doivent en outre bénéficier de droits identiques à ceux des représentants des partis politiques[60].

Accès aux médias

L'accès égal aux médias est un élément fondamental de la liberté de vote et de la libre formation de la volonté de l'électeur[61].

– En Croatie, la Cour constitutionnelle a jugé que chaque parti politique doit disposer du même temps d'accès à la radio et à la télévision, qu'il fasse ou non partie d'une coalition. Il n'est donc pas admissible de donner le même temps d'antenne aux partis et aux coalitions[62].

– En France, avant les élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel a statué sur des règles prévoyant des durées d'émission beaucoup plus élevées pour les partis disposant d'un groupe à l'Assemblée nationale que pour les autres ; des durées d'émission identiques étaient accordées aux partis et groupements non représentés à l'Assemblée, sans distinction selon l'importance des courants d'idées ou d'opinions qu'ils représentaient. Il les a déclarées contraires à l'égalité devant le suffrage (en l'espèce, était en cause le parti du Président de la République à peine élu). Le temps d'antenne accordé aux partis non représentés à l'Assemblée doit prendre en compte deux critères : le nombre de candidats présentés et la représentativité de ces partis ou groupements[63].

– En France toujours, il est admissible de limiter l'accès à la radio et à la télévision, lors d'une campagne référendaire, aux partis et groupements politiques représentés par au moins cinq membres au sein du parlement ou ayant obtenu, seuls ou au sein d'une coalition, 5 % au moins des suffrages exprimés aux dernières élections. Il n'est pas nécessaire d'assurer l'égalité entre les partisans du « oui » et les partisans du « non »[64].

Financement des partis et des campagnes

– En Turquie, un seuil de 7 % des voix pour pouvoir prétendre à un financement public a été admis[65].

– Par contre, la Cour constitutionnelle tchèque a déclaré inconstitutionnelle car en violation de l'égalité des chances une législation qui tenait compte essentiellement du nombre de sièges obtenus et seulement marginalement du nombre de voix, ce qui favorisait grandement les partis représentés au Parlement[66]. Auparavant, elle avait conclu qu'en raison de la portée de la restriction et de l'existence d'autres restrictions (comme l'exigence de dépôt d'une caution qui n'était pas remboursée aux partis obtenant moins de 3 % des voix), la condition faisant dépendre le droit des partis politiques à une subvention de l'obtention d'au moins 3 % des voix

[59] CRO-1998-3-016 (arrêt du 9 octobre 1998).

[60] CRO-1997-1-007 (arrêt du 26 mars 1997).

[61] CDL-AD (2002) 023rev2, I.2.3.ii et I.3.1.i.

[62] CRO-1999-3-021 (arrêt du 17 décembre 1999) ; CRO-1997-1-006 (arrêt du 10 mars 1997).

[63] FRA-2017-2-007 (arrêt du 31 mai 2017).

[64] FRA-2000-3-012 (arrêt du 6 septembre 2000) ; voir toutefois le Code de bonne conduite en matière référendaire, CDL-AD(2007)008rev, I.2.2.b.

[65] TUR-2009-1-002 (arrêt du 20 novembre 2008).

[66] CZE-2001-1-005 (arrêt du 27 février 2001).

allait au-delà de ce qui était nécessaire pour s'assurer du sérieux des intentions des partis et portait atteinte à l'égalité des chances des partis politiques dans la compétition électorale.

– En Slovénie, la Cour constitutionnelle a considéré que l'exclusion automatique du financement public des partis politiques n'ayant obtenu aucun siège à l'Assemblée nationale constituait une violation du principe d'égalité. Le seuil doit cependant impérativement être tel qu'il exclue du financement étatique les partis ayant présenté des listes dont il est apparu, lors des élections, qu'elles n'avaient aucune chance réaliste d'obtenir au moins un siège[67].

– La Cour constitutionnelle russe a considéré que l'interdiction faite aux citoyens d'assumer le financement autonome de la propagande électorale était admissible ; ils doivent donc contribuer à travers les fonds électoraux des partis et des candidats. Loin de violer le principe d'égalité entre candidats, cette législation a pour but de l'assurer[68].

Conclusion

Prétendre qu'il existe une jurisprudence uniforme des cours constitutionnelles européennes dans le domaine du suffrage égal serait faux. Dans ce domaine qui a jusqu'à présent été peu traité par la Cour européenne des droits de l'homme, la seule norme vraiment commune est le principe même du suffrage égal sous ses divers aspects (égalité de décompte, égalité de la force électorale, égalité des chances, égalité des genres).[69] Les questions qui se posent sont cependant souvent semblables dans plusieurs pays. On peut citer, entre autres, les inégalités de représentation entre circonscriptions, l'exigence (ou l'absence d'exigence) de proportionnalité des résultats, et notamment la question des quorums, les quotas par genre, la représentation des minorités, les règles en matière d'accès aux médias et de financement des campagnes électorales. Dans ces domaines comme dans d'autres, les cours constitutionnelles sont invitées à s'inspirer les unes des autres, ou du moins à connaître les raisonnements et conclusions de leurs pairs, quitte à s'en écarter lorsqu'elles l'estiment pertinent, et donc à exercer la « fertilisation croisée » que la Commission de Venise promeut maintenant depuis plus de deux décennies.

Bibliographie:

- Code de bonne conduite en matière électorale: Lignes directrices et rapport explicatif – adoptés par la Commission de Venise lors de ses 51e et 52e sessions (Venise, 5 – 6 juillet et 18 – 19 octobre 2002) – CDL-AD(2002)023rev2. http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-f.
- http://www.codices.coe.int.
- FRA-1986-S-002 01.07.1986 86-208 DC Loi relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales. http://www.codices.coe.int./NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-2001-1-002 (arrêt du 10 janvier 2001). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.

[67] SLO-1999-1-003 (arrêt du 11 mars 1999).
[68] RUS-2006-2-003 (arrêt du 16 juillet 2006).
[69] Cf. le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev2), I.2.

- Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2008-573-dc/decision-n-2008-573-dc-du-8-janvier-2009.42045 html.
- MKD-2011-2-003 (arrêt du 18 mai 2011). http://www.codices.coe.int./NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- Décision nº 1/3/547 may 28, 2015, publiée sur le site web de la Cour constitutionnelle géorgienne le 8 juin 2015. http://www.constcourt.ge/en/publications/journals/landmark-decisions-of-the-constitutional-court-of-georgia-20-years.page, *Citizens of GEORGIA – Ucha Nanuashvili and Mikheil Sharashidze V. Parliament of Georgia.*
- HUN-2005-2-002 (arrêt du 17 juin 2005). http://www.codices.coe.int./NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- POL-2012-1-002. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-2000-2-007 (arrêt du 6 juillet 2000). FRA-2000-2-007 06.07.2000 2000-431 DC Loi relative à l'élection des sénateurs. http://www.codices.coe.int./NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE 157. https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157.
- SLO-1998-S-002 (arrêt du 12 février 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- BEL-2003-1-003 (arrêt du 25 mars 2003). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CRO-2001-1-005 (arrêt du 12 avril 2001). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- ROM-2008-1-001 (arrêt du 12 mars 2008). ROM-2008-1-001 12.03.2008 305/2008 Décision relative à la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi relative à l'élection à la Chambre des députés et au Sénat portant modification et complément de la Loi nº 67/2004 sur l'élection des autorités. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1985/85-197-dc/decision-n-85-197-dc-du-23-aout-1985.8176.html.
- FRA-1985-S-002, Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985. Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-196-dc/decision-n-85-196-dc-du-8-aout-1985.8174.html.
- BIH-2010-3-004 (arrêt du 26 novembre 2010). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- SVK-1998-3-010 (arrêt du 15 octobre 1998). PL. S 19/98 Recours formé par des membres du Parlement. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- ITA-1998-3-009 (arrêt du 21 octobre 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.

- SRB-2010-3-007 (arrêt du 21 avril 2010). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CRO-1999-3-021 (arrêt du 17 décembre 1999). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- UKR-2012-1-004 (arrêt du 4 avril 2012). UKR-2012-1-004 04.04.2012 7-rp/2012 Conformité avec la Constitution des dispositions de l'article 22.2 de la Loi sur l'élection des députés du peuple relatives au rattachement proportionnel des bureaux de vote à l'étranger à toutes les circonscriptions électorales. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-1999-1-001 (arrêt du 14 janvier 1999), 98-407 DC Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-1982-S-004 (arrêt du 18 novembre 1982). 82-146 DC Loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-2000-2-006 (arrêt du 30 mai 2000). 2000-429 DC Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- SUI-1997-2-004 (arrêt du 19 mars 1997). 1P.173/1996 *G. et cons. contre Grand Conseil du canton de Soleure.* http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- ESP-2008-1-002 (arrêt du 29 janvier 2008). 12/2008 Candidatures électorales paritaires. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CRO-2015-3-008 (arrêt du 24 septembre 2015). U-I-1397/2015. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- NED-2012-2-002 (arrêt du 9 avril 2010). 08/01354 *L'état néerlandais (ministre de l'Intérieur) c. Fondation Clara Wichmann pour les procès-tests.* http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- ESP-1998-3-019 (arrêt du 25 novembre 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htmITA-2017-1-004 (arrêt du 25 janvier 2017), sentenza N. 35, anno 2017, cons. 6 et 9, et la jurisprudence citée.
- SUI-2004-M-001 (arrêt du 27 octobre 2004), Arrêts du Tribunal fédéral (ATF) 131 I 74. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/clir/http/index.php?lang=fr&type=highlight_simple_similar_documents&page=1&from_date=&to_date=&from_year=1954&to_year=2018&sort=relevance&insertion_date=&from_date_push=&top_subcollection_clir=bge&docid=atf%3A%2F%2F129-I-185&rank=6&highlight_docid=atf%3A%2F%2F131-I-74%3Afr%3Aregeste&number_of_ranks=92&azaclir=clir.
- ATF 136 I 352 (arrêt du 7 juillet 2010). https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F136-I-352%3Afr&lang=fr&zoom=IN&type=show_document.
- GER-2014-1-008 (arrêt du 26 février 2014). GER-2014-1-008 26.02.2014 2BvE2/13, 2BvE5/13, 2BvE6/13, 2BvE7/13, 2BvE8/13, 2BvE9/13, 2BvE10/13, 2BvE12/13, 2BvR2220/13, 2BvR2221/13, 2BvR2238/13 Seuil électoral de 3%. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.

- BVerfGE 16, 130 (arrêt du 22 mai 1963). http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/196305221.htm.
- BVerfGE 1, 208 (arrêt du 5 avril 1952). http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19520405.htm.
- GER-2011-3-019 (arrêt du 9 novembre 2011). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- GER-2014-1-008 (arrêt du 26 février 2014).
- GER-2012-2-009 (arrêt du 25 juillet 2012).
- GER-2008-2-013 (arrêt du 3 juillet 2008) ; GER-2008-2-013. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CZE-1997-1-003 (arrêt du 2 avril 1997). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CZE-2001-1-002 (arrêt du 14 janvier 2001). 17.01.2001 I. US 281/97 Indemnisation pour un préjudice causé en 1969. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CZE-2015-2-005 (arrêt du 19 mai 2015). Pl. S 14/14 Constitutionnalité du seuil de 5 % dans le cadre des élections au Parlement européen. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- SVK-2001-1-001 (arrêt du 11 janvier 2001). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- RUS-1998-3-008 (arrêt du 8 décembre 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- BEL-2003-1-003 (arrêt du 25 mars 2003). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- HUN-2014-2-004 (arrêt du 9 mai 2014). 3141/2014 La compensation attribuée au vainqueur dans le cadre du système électoral. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- UKR-1998-1-003 (arrêt du 26 février 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- SLO-2000-1-001 (arrêt du 9 mars 2000). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- ROM-2008-1-001 (arrêt du 12 mars 2008), et la jurisprudence citée. 305/2008 Décision relative à la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi relative à l'élection à la Chambre des députés et au Sénat portant modification et complément de la Loi n° 67/2004 sur l'élection des autorités. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- UKR-2012-1-005 (arrêt du 5 avril 2012) ; voir déjà UKR-1998-1-003 (arrêt du 26 février 1998). 8-rp/2012 Conformité avec la Constitution des articles 52.5, 98.10.2 et 99.3 de la Loi sur l'élection des députés du peuple (affaire relative à la désignation des candidats à la députation dans le cadre du système électoral mixte). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- BEL-2000-3-009 (arrêt du 4 octobre 2000). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- EST-2005-3-002 (arrêt du 1er septembre 2005). 3-4-1-13-05 Requête du Président de la République visant à faire déclarer inconstitutionnelle la loi portant réforme de la loi

relative aux élections municipales, adoptée le 28 juin 2005 par le Riigikogu. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.

- CRO-1998-3-016 (arrêt du 9 octobre 1998). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htmCRO-1997-1-007 (arrêt du 26 mars 1997).
- CRO-1999-3-021 (arrêt du 17 décembre 1999). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CRO-1997-1-006 (arrêt du 10 mars 1997). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-2017-2-007 (arrêt du 31 mai 2017). 2017-651 QPC Association En Marche! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives]. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- FRA-2000-3-012 (arrêt du 6 septembre 2000) ; Décision sur une requête de Monsieur Charles Pasqua. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- TUR-2009-1-002 (arrêt du 20 novembre 2008). E.2008/42, K.2008/167 Contrôle concret de la Loi nº 2820 (loi sur les partis politiques). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- CZE-2001-1-005 (arrêt du 27 février 2001). Pl. US 53/2000 Parti politique - financement. http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- SLO-1999-1-003 (arrêt du 11 mars 1999). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.
- RUS-2006-2-003 (arrêt du 16 juillet 2006). http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm.

Equal Voting Power and Allocation of Seats to Constituencies

Oliver KASK

Introduction

Equality of vote is one of the main principles of democratic elections stipulated in Article 3 of the First Protocol to the *European Convention of Human Rights*. The question of equality of the weight of the vote that we assess based on the transfer of votes to seats is as follows: is the number of votes required to obtain a seat equal? Among this wide range of issues one has to discuss to answer this question is the issue of constituencies.

The Venice Commission has had opportunities to discuss the European heritage and standards on the principle of equality in elections on many occasions. The author tries to summarize the main standpoints and conclusions of that discussion.

The Council for Democratic Elections initiated a study based on problems and unfortunately quite numerous allegations of misconduct in delimitation of constituencies observed either by international election observation missions or while drafting opinions on electoral legislation in various countries.

The study called Report on Constituency Delineation and Seat Allocation[1] was adopted in December 2017 and takes into account the legislation in the member states of the Venice Commission. The present article is widely based on that report. More general principles of allocation of seats to constituencies are stated in the Code of Good Practice in Electoral Matters (CoGP) adopted in 2002[2]. Some of the main elements of the principle of equality in elections with regard to delimitation of constituencies are discussed by the Venice Commission in the opinions on legislation or draft laws in various member states, e.g. Georgia and Moldova.

There are many electoral systems, either based on the choice of candidates' lists or single candidates, or with candidates' lists using either closed or open list systems, including a variety between them. There are majoritarian and proportional systems. Electoral systems differ in respect to the formula used to transpose votes into seats. We can also find the threshold as one of the elements of the election system. These different aspects are discussed in many reports or opinions by the Council of Democratic Elections and the Venice Commission. Constituencies are one of the features to set up a complex of electoral system. The CoGP (II.4) provides that any electoral system may be chosen or is in line with the standards governing democratic elections in the Council of Europe if it corresponds to the detailed guidelines covering different aspects of the electoral legislation, including equality of vote. An assessment of the electoral system can be made based on all the different aspects of the specific system in its complexity. The specifics of the situation in a country for which legislation is assessed are important and have to be taken into account too, such as the demographic circumstances, representation of national minorities

[1] Venice Commission, Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, 2017, CDL-AD(2017)034.

[2] Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session, 2002, CDL-AD(2002)023rev (CoGP).

and number of political parties and their support level. Thus, there is no universal "right" or "wrong" legislation on the electoral constituencies.

1. Aim of the constituencies

What is the purpose of constituencies? If we intend to have a purely equal vote, constituencies would not be plausible unless the number of voters is strictly equal in different constituencies. This would be an ideal equality not seen in reality.

Equal voting power is deeply interrelated with the more general principle of electoral representative democracy. In a positive, strict way, it requires that all citizens shall be able to intervene in the political decisions by means of representatives elected by universal, free, direct and secret suffrage, and by using the universal principle "one person, one vote".

Representativeness supposes that electoral constituency boundaries have to be drawn in such a way that voters will have an opportunity to elect candidates they feel will really represent them, without neglecting the interest of the whole country since they are the representatives of the people as a whole. Often representativeness as a principle collides with different "communities of interests" of the people. For instance, communities of interests could correspond to those who share a common ethnic, linguistic or religious background.

Geographically defined communities within the same administrative boundaries, or physical entities such as islands, can also be considered communities of interests. Although there might be situations where these communities of interest groups are not ethnic or religious, there are areas within a country with higher or lower level of unemployment, level of urbanization, level of natural resources available, and with a variety of economic branches more or less developed in the region. There has always been some sort of variety in the history or more generally cultural differences in various regions of any mid-range or large country.

This will lead to addressing representation of different interest groups being a minority in the whole country through delimitation of constituencies, opening up a result where these interest groups are represented in the legislative body on an everyday basis during the whole legislative period. Proportionally equal populous districts allow voters to have an equally weighted vote in the election of representatives. If, for instance, in a uninominal system, a representative is elected from a district that has twice as many voters compared to another district, the voters in the larger district will have half the influence of voters in the smaller district. This violates the essence of the universal principle of electoral representative democracy that all votes must have equal weight. In a system with multi-member constituencies, twice as populous districts should have twice as more representatives.

2. Drawing constituencies: basis criteria

Taking into account the discussed legitimate aim of constituencies and the general principle of equality, we can discuss the question of how the borders of constituencies should be drawn.

The CoGP guides us towards a principle that seats must be evenly distributed between the constituencies. It entails a clear and balanced distribution of seats among constituencies on the basis of one of the following allocation criteria: population, number of resident nationals (including minors), number of registered voters, and possibly the number of people actually

voting. An appropriate combination of these criteria may be envisaged. The geographical criterion and administrative, or possibly even historical, boundaries may be taken into consideration.

Electoral boundaries may be delimited in a way that ensures the representation of concentrated minorities. For instance, dividing a geographically concentrated minority among several electoral districts so that it constitutes a minority of the voters in every single electoral district (ethnic gerrymandering) should be prohibited. However, it is also important to avoid another danger, namely drawing ethnic seats in such a way that it could lead to a form of electoral apartheid. The differences between communities in various constituencies should not be based solely on racial, ethnic or religious criteria as these are not the main basis of the variety of interests within the society. Electoral constituencies should be drawn based on territorial areas, not belonging to a specific interest group defined by the legislation. A mobility of the population leads to a situation where the communities of interest are on a constant though sometimes slow change. Cultural differences in the past are not an adequate source for differentiation between the communities of interest in the future due to the constant change and mixture of these interest groups. Constituency delimitation has to be neutral in this aspect and should be reflecting these changes, not slowing them down or speeding them up.

The report of the Venice Commission shows that there are many countries where only some seats are distributed in constituencies while others are given nationwide. The voters may in some cases have more than one vote, one given nationwide and the other in the constituency. Of course, the constituencies may be single-mandate (majoritarian) or multiple mandates (representing proportional system).

There are, as referred earlier to the GoGP, different legitimate criteria to draw the borders of the constituencies: administrative borders applicable for multiple seat constituencies and in addition to that, population, number of resident nationals (including minors), number of registered voters, and the number of people actually voting.

The choice of the allocation criterion may be very relevant. The representation of constituencies with large number of foreign population (mainly urban areas) will be much higher if the population criterion rather than the number of registered voters is applied, as the foreign population tends to live in larger cities. Drawing the constituency boundaries based on the number of national residents would favour constituencies with a younger population, as the equality is not based on the voters but population in general, including minors.

The most common criterion used for the allocation of seats to constituencies is population[3]. Sometimes it is not the total number of citizens that is used, but that of registered voters. Both criteria are based on the strict interpretation of the principle "one person, one vote". As the social legitimacy of the law stems from the whole population, whose activities are regulated by it, and all people should be treated on equal basis, this criterion suits the best for parliamentary elections in case there are no specific circumstances to be taken into account.

Other aspects, such as the size of the territory, especially in sparsely populated areas, are taken on board in a few countries. This method is practical if the population in some of the territories has specific interests and the population density in different regions varies to a larger extent.

[3] Para. 57, Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, ref. above.

According to the CoGP, it is possible to base the borders of the constituencies on factual participation in the elections. This criterion is somewhat doubtful. Should there be a higher level of representation in an area where there are many people who are not interested in politics? First of all, one has in this case to find out the reasons for low participation in elections. The case of low participation might be due to a special case, not a long-lasting problem; thus, it would be problematic to have effects of one case prolonged further, for the representation after next elections. By this criterion, there is a high risk of unbalancing the representation of local interests, as quite often those who are not participating in elections do not have some specific interest compared to the others in the same area. On the hand, in respect to non-voters, it might be possible to give a higher representation to other votes in the region. The principle of equality in elections should not enhance the decision-making by voters in the concrete constituency on behalf of non-voters in the same constituency. The specific situation has to be considered, as behind the low participation might be a minority in the area who is not culturally interested in participation or does consider its chances to be represented too low in order to go to vote.

In addition, in many countries, special constituencies are provided for the diaspora, the criterion being based solely on the territory, thus the number of voters is less relevant. In these cases, the principle of equality is followed to a lesser extent.

Different aspects like transport facilities, geographic features, existing patterns of human settlement, position of schools, playschools and working premises have to be taken into account.

The legislation should be precise and give clear criteria for the delimitation of constituencies. If the list of applicable criteria in the election law is left widely open, the decision might be in accordance with the legislation but still politically biased, taking into account the public opinion polls.

3. Equal size of the constituencies

The size of the constituencies is an issue which has effects on the election results, as in larger constituencies the natural threshold is lower, thus giving a greater chance for small political parties to receive seats. Hence, even smaller minorities within the constituency may have a chance to get a seat. In smaller constituencies, the number of seats is lower and thus the chance for a small party to receive a seat is quite reduced. In the case of a majoritarian electoral system, if an ethnic group makes up 25% of the population in a region represented by four deputies, it might be difficult for it to get a seat in any of the areas where it is located or even with two constituencies of equal size. When the constituency covers the whole area and has the same number of seats altogether, the minority has a good chance to be represented by one seat. The larger the constituencies are, the better chances the minorities have for their representation.

The electoral system has to be discussed in all its complexity and one has to take into account whether there is a nationwide compensating distribution of mandates in addition. In case where there is no nationwide compensatory mechanism, in some larger constituencies the possibilities for smaller interest groups to gain a seat are larger than in other, smaller constituencies.

There is no international standard on the equal size of constituencies, as they are set up to enhance the representation of communities of interest and there might be such communities of different size in various parts of the country. The practice shows that the size of constituencies varies sometimes a lot, for instance Brazil has multi-member constituencies ranging between

8 and 70 seats and corresponding to the states, territories and the federal district. Belgium has 11 constituencies that are between 4 and 24 seats each and correspond to the provinces and the administrative district of Brussels.[4] As in general, all voters should be treated equally in elections, there should not be only "one person, one vote", but the equal chance to be represented should also mean "any minority of the same size should have equal chance to be represented with equal number of seats".

If there are no specific interest groups in any of the areas of the country to be protected to a greater extent, it would be advisable to draw the constituencies around the same size to provide similar chances for the smaller parties and minorities.

4. Permissible departure

In principle, the number of votes required to obtain a seat should be equal. It means that a seat should be allocated to the same number of votes in any constituency. There are cases of exceptions and restrictions to this principle.

A. Exceptions

Electoral law can enshrine special measures seeking to address traditionally existing imbalances in representation. International law does not prohibit such measures, provided that there is an objective and reasonable justification for their application (proportionality principle) and that they are not contrary to other guaranteed human rights. In some states, minimum representation is secured to national minorities, such as in Slovenia, where the Hungarian and Italian ethnic communities are entitled to one MP each in the National Assembly. Belgium and Italy have also adapted their electoral laws to provide representation for German speaking minorities.[5]

Overrepresentation is permissible and even recommendable in areas where the number of minority voters is just in the middle of the formula, i.e. there should be for example one and a half number of seats based on the number of voters. The concrete solution depends on the circumstances in the country, e.g. number of national minorities, their status, administrative division of territorial units, etc. Based on the practice in the member states of the Venice Commission, there is no general standard in these cases. Among exceptions are the cases of sparsely inhabited areas, where some overrepresentation is commonly acceptable, too (see above).

B. Restrictions

With regard to the deviation from equality due to restrictions, it has to be noted first that there will always be a discrepancy between the available data and the demographic reality – not to mention inaccuracies in the evaluation of the population number, and problems about persons temporarily or de facto abroad, whose number may be very high. Another inherent limitation of proportionality may derive from the use of administrative divisions as constituencies.

C. Proportionality test

Limitations to proportionality may become excessive, violating international and constitutional standards.

These limitations may stem from passive electoral geometry. The inequality arises in this case from protracted retention of an unaltered territorial distribution of seats and of constituencies.

[4] *Ibidem,* para. 28.

[5] *Ibidem,* para. 17.

To avert this situation, two methods may be used. The first is regular reallocation of seats to the constituencies, and the second entails regular redrawing of the constituencies themselves.

Another reason for the inequality, active electoral geometry, is a result of the most blatant electoral geometry where the inequality of representation evolves immediately after drawing or redrawing the constituencies.

The CoGP provides that the permissible departure should not be more than 10%, and should certainly not exceed 15%, except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity).

In many countries, either the Constitution or the electoral legislation stipulates similar limitations. Usually, the legislation is a bit softer, allowing inequality to a larger extent. In case the domestic legislation lacks such numeric limits of permissive disparity, international standards such as the principles in the CoGP may be applied as they explain the general principle of equal suffrage in detail. Practice in various countries shows a different level of agreement with these standards and recommendations. As the court practice is scant on this topic, one of the main examples is the decision of the Constitutional Court of Georgia from 28 May 2015, which cancelled the provisions of the electoral code whose effect was that, in the 2012 parliamentary elections, the number of voters per single-mandate constituency was extremely different (the variation going up to 1 to 22). In the case law in the USA, the equality clause is applicable and foresees a requirement to reassess and redraw the borders if needed.

When redrawing, the competent authority has to take into account that the more districts are designed to be homogeneous, the more likely they are to be safe for one party; the more districts are designed to be competitive, the more likely the overall representation of the parties will be distorted. Even if the number of voters per constituency is equal, the principle of equal suffrage requires that the borders of the constituencies be drawn in a manner where the political party affiliation or support is not taken into account. The level of homogeneity of the population in the constituency should be as equal as possible, if there are no specific areas within the country to have differences in this aspect. Gerrymandering as explained by the Venice Commission[6] has to be avoided.

When special constituencies are created for citizens abroad, states should be given a broad margin of appreciation concerning their design and the allocation of seats. This is justified by the difficulty to quantify the number of citizens abroad as well as the limited links or disinterest in political life of a high number of residents abroad.

5. Procedural guarantees for the decision-making

In the European heritage of electoral law, there are procedural guarantees to ensure that all the above-mentioned principles are taken into account, and whose aim is to avoid malpractice. These guarantees include especially principles such as decision-making by an independent institution, transparency, requirement for periodic review of the constituency borders and/or number of seats per constituency and limitation on the time of this decision-making.

[6] *Ibidem,* para. 87 – 88.

a. Decision-making by an independent body

The less problematic is the issue of a clear mathematical method for the allocation of seats to constituencies as well as for regular reallocation. In this case, the risk of politically biased decision-making is rather limited. In the case of redrawing the constituencies, it is different and sometimes very problematic.

Venice Commission has addressed the independence of the decision-making in the CoGP. While it is not inadmissible for the legislator or an electoral management body to take the final decision, it should take into account the opinion of a committee whose majority is formed by independent members; this committee should preferably include a geographer, a sociologist and have a balanced representation of the parties and, if necessary, representatives of national minorities[7]. Making an electoral management body fully responsible for constituency boundary delimitation creates a double risk: a risk of politicisation of the Central Electoral Commission, as well as the risk of overloading it. Giving such a power to the parliament would increase the danger that the decisions will be based on the party affiliation and will be biased. When the parliament acts based on the opinion of an independent committee, the risk is smaller but still remains. The decision may be delayed due to the effects of the change on party representation compared to the previous, valid system, even if the parliament does not propose an alternative itself.

b. Transparency

The recommendations of the boundary authority are expected to be observed by the government or by the national legislators. The procedure for delimiting electoral districts should be defined precisely in a law, so that the process remains the same, regardless of who is drawing the district boundaries. The process should be based on political balance, if representatives of political parties are members of the committee. All political parties must be given access to the process due to its political implications.

The decision-making on the constituency boundaries might not be based on discretion, as the boundaries may coincide with the administrative boundaries. In that case, the delimitation of administrative boundaries might be politically affiliated and same problems might arise. Boundary delimitation should take place in a transparent and consistent manner, established by a law that also regulates the frequency of reviewing boundaries. Like all crucial elements of electoral law, the delimitation of constituencies should be adopted after extensive public consultations with all relevant stakeholders, including political parties and civil society. An open academic discussion would enhance the procedural legitimacy of the decision.

In majority or plurality systems, gerrymandering has to be prevented and it is therefore suitable that the legislation provides rules intended to avoid such manipulation (even if they cannot prevent it completely by themselves), such as the requirements of contiguity in the shape of constituencies and of respect of administrative boundaries.

Reallocation is only possible among multi-member constituencies. Regular reallocation avoids electoral geometry, including gerrymandering. On the contrary, where a uninominal method of voting is used, constituency boundaries need to be redrawn to ensure proportionality is restored.

[7] CoGP I.2.1.vii.

c. Periodic review

The CoGP encourages proceeding to reallocation rather than redistricting, at least every ten years, preferably outside election periods, and states that constituency boundaries should, where possible, coincide with administrative boundaries, by taking – where appropriate – into account other geographical or historical criteria. Venice Commission has recommended to provide a specific time-limit in the electoral legislation to decide on reallocation or delimitation issues[8], but in case of specific demographic circumstances leading to inequalities, the decisions should not be postponed due to rigid legislation. In some countries, redrawing of constituencies takes place ad hoc, without clearly stipulated time-limits, based on demographic changes where the reallocation of seats does lead to overly large differences between the numbers of mandates distributed in constituencies.

d. Limitation of the decision-making

The delimitation process should take place at least one year before an election, for all the stakeholders to be clear where and how to start campaigning, what are the main circumstances of the electoral situation; but not too long time beforehand, as in that case the decision is not based on an accurate demographic situation in the country.

This procedural guarantee is one of the main principles of election law and in case of clear violations of other electoral principles such as equal suffrage, this should be set aside. A timely decision-making cannot solve the problems of sudden demographic changes. If the decision-making has been postponed to the time-period directly before the election campaigning, doubts of political bias might be justified and a postponement of elections or use of previous constituency delimitation reasonable.

e. Judicial control

Judicial control is a condition for describing elections in any country to be governed by the rule of law. A judicial remedy guarantees that the legislation is implemented correctly and in accordance with domestic legislation and international standards. Although the decisions on constituency delineation and seat allocation should be in principle judicially controllable, it has to be taken into account that there is a wide margin of appreciation on the decision on borders of the constituencies. Judicial control is limited, as courts cannot take power of the administration.

The courts have to assess whether there was a political basis for the decision on delimitation of constituencies, as well as whether there were political party affiliation or preference among the reasons for such decision. As the practice in various member states of the Venice Commission (discussed in the Report on Constituency Delineation and Seat Allocation) shows, there are not many successful court cases on this topic. Usually we do not see the constituencies with awkward, not round borders, even if the borders are based not on objective criteria, but on political reasons. It is possible to manipulate the constituency borders with sophisticated knowledge on the public opinion polls of preferences showed e.g. in Facebook in a more hidden manner of gerrymander the borders in a lesser extent of at least partly rational criteria. Hence, judicial control on the decisions of constituency delineation is thus rather limited and can set aside only the most blatant cases. The role of transparency and freedom of speech, allowing NGOs to publicly criticize the decisions of competent bodies, as well as academic knowledge,

[8] CoGP II.2.b.

including methods to assess the impacts of the decisions, give a solid basis for collecting evidence in disputable cases.

Conclusions

Venice Commission has set up a list of standards to achieve in a larger extent the equal representativeness in elections. As the European Convention of Human Rights is applicable only for parliamentary elections, such standards might be considered a source for explaining the general wording of constitutional principles for any elections. The CoGP is a detailed and authoritative guideline for constituency delimitation or seat allocation. As the principle of equal suffrage has to take into account different aspects of the electoral systems, a more thorough consideration is required even in case where the CoGP leaves a wider margin of appreciation to the states. A further elaboration of the principle, e.g. with regard to the equal size of the constituencies, might be necessary, but would go against the current practice in many member states of the Venice Commission.

References:

- Venice Commission, 2017, Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, CDL-AD(2017)034.
- Venice Commission, 2002, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session, CDL-AD(2002)023rev.

Challenges to Voting Processes Reengineering: Equal Treatment of Multiple Channels in Legally Binding Elections

Robert KRIMMER, David DUENAS-CID,
Iuliia KRIVONOSOVA, Priit VINKEL, Arne KOITMAE

1. Introduction

With the general decline of voter turnout in established democracies around the world, a number of countries have started to look into adding alternative means of voting, including Internet and postal voting, resulting in complex multi-channel elections. Introducing alternative voting channels can help to change the tendency to turnout decline, but might introduce new costs in the electoral management.

The aim of Cost of Democratic Elections (CoDE) project is to conduct empirical research into the way such offerings are being undertaken and how they influence and change the voting process and governance thereof, as well as answering the question how the adding/removing of Internet voting and other channels impacts overall costs thereof.

To answer these questions, an exploratory case study on the basis of an interdisciplinary theoretical framework, including: (1) election administration, (2) business process reengineering, and (3) activity-based costing, will be conducted. The novel approach will result in a new understanding of how elections with Internet voting are being run and how it affects their costs.

2. Theoretical background

Our society started some years ago a technological transition that is having impact on several areas of human life. Rifkin[1] stated that we are facing the third industrial revolution in which we are combining the consolidation of a new technological paradigm (Internet and communication) and a new energetic system (renewable technology). One step forward, Schwab[2] already considers it as the fourth technological revolution, based on the fusion of physical, digital and biological worlds. Beyond that terminological discussion, there is a general agreement on the fact that the society is undergoing a wide transformation rooted in the evolution of technology. The intertwinement between society and technology is affecting several areas of collective social life such as the economy[3], politics[4] or culture[5]; as well as the most individual expressions

[1] *Engineering & Technology*, 3(7), pp. 26-27.

[2] K. Schwab, *The fourth industrial revolution*, World Economic Forum, Geneva, 2016.

[3] D. Freedman, "Web 2.0 and the death of blockbuster economy", in J. Curran, N. Fenton, D. Freedman (eds), *Misunderstanding the internet*, Routledge, Abingdon, 2012.

[4] M. Castells, *Comunicación y poder*, Alianza, Madrid, 2009.

[5] F. Liu, *Urban Youth in China: Modernity, the Internet and the Self*, Routledge, New York, 2011.

of sociability, the creation of gender roles[6], the way we relate with others and the creation of emotions[7] or even the perception of freedom[8].

In relation with the patterns of functioning of democracy in this transformative social context, a trend of declining voter turnout has been consolidated in most established democracies around the world[9]. Already in 1982, Hirschman[10] drew a scenario in which the public dimensions of social and political lives were in a process of retreat to the private sphere, and it had impacts on the political participation at every level (voting, engagement with political parties, participation in social movements). This situation motivated the search for alternatives to traditional polling stations in order to increase the number of voters. The followed strategy had based on efforts to increase the comfort of voters by offering them the opportunity to participate in the election in the easiest and the most convenient way possible[11]. As a result, a number of countries have started to look into alternative voting channels, including e.g. postal voting and Internet voting in addition to traditional polling station (paper) voting[12].

On the basis of early evaluations of elections with multiple channels including Internet voting[13], three main areas of concern can be identified: (1) multiple-channel elections increase the complexity of the election administration; (2) the increase of complexity requires Business Process Reengineering of electoral processes; and (3) it involves analysing the cost of introducing new voting channels.

Elections are repeatedly labelled as the festival of democracy and as such they are the expression of the democratic culture of one nation. Many different factors can influence the voter's turnout, such as the political culture and tradition, the social and economic situation of the country, the capacity of seduction of the candidates and their campaigns, or the relevance

[6] See C. Willem, N. Araüna, L. Crescenzi, I. Tortajada, "Girls on Fotolog: Reproduction of gender stereotypes or identity play?", in *Interactions: Studies in Communication & Culture*, 2(3), 2012, pp. 225-242, and D. Dueñas, P. Pontón, A. Belzunegui, I. Pastor, "Discriminatory Expressions, the Young and Social Networks: The Effect of Gender", in *Comunicar*, XXIV(46), 2016, pp. 67-76.

[7] D. Küster, A. Kappas, "Measuring emotions in individual and internet communities", in T. Benski, E. Fisher (eds), *Internet and emotions*, Routledge, New York, 2014, pp. 48-65.

[8] E. Morozov, *The net delusion, the dark side of internet freedom*, Public Affairs, New York, 2011.

[9] See R. López Pintor, M. Gratschew, "Voter Turnout since 1945. A Global Report", IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2002; A. Lijphart, "The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It. Institute for Advanced Studies", in *Political Science Series*, Vienna, 1998.

[10] A. Hirschman, *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton, 1982.

[11] See J. Buckley, "E-service quality and the public sector", in *Managing Service Quality*, 13 (6), 2003, pp. 453-462, and J. F. De Araújo, F. Esteves, "Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy", in *Public Administration*, 79(4), 2001, pp. 915-932.

[12] For an early overview see N. Kersting, H. Baldersheim, "Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction", in N. Kersting, H. Baldersheim (eds), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, Palgrave, London, 2004, pp. 3-19, and R. Krimmer, S. Triessnig, M. Volkamer, "The development of remote e-voting around the world: A review of roads and directions", in A. Alkassar, M. Volkamer (eds), *E-Voting and Identity*, Springer, Berlin, 2007, pp. 1-15.

[13] See A. Xenakis, *Electronic voting in the UK: an exploration of procedural security, e-electoral administration and social acceptance of the e-electoral process*, Napier University Edinburgh, Edinburgh, 2004, and R. Krimmer, S. Triessnig, M. Volkamer, "The development of remote e-voting around the world: A review of roads and directions", in A. Alkassar, M. Volkamer (eds), *E-Voting and Identity*, Springer, Berlin, 2007, pp. 1-15.

of the decision to be taken; amongst others. Election administration, amongst them, represents just another factor influencing voter's turnout, but a necessary one.

An adequate voting system will (probably) not increase the number of voters, but an inadequate one will, definitely, decrease it. Blais[14], for example, argues that even if it seems obvious that institutional variables play a key role on electoral participation, no concluding data allows us to determine its impact. Moreover, although election administration differs from context to context, it is still common that new voting channels cannot replace, but only complement existing methods of participation in elections due to the responsibility to service all[15]. However, the opportunity to rethink and optimize election administration procedures when introducing these additional voting channels is often missed. This would help make electoral processes less complex and consequently reduce election administration malpractice, identified as one cause for failing elections by the recent Election Integrity movement[16].

Business Process Reengineering (BPR), including reference modelling, has a large tradition in industry as an "effective tool to implement changes to make the organization more efficient and competitive"[17]. In particular, these benefits can be summarized as improvements in quality, cost, service, lead time, outcomes, flexibility and innovation (Gunasekaran & Nath, 1997). Despite the aforementioned benefits, BPR is still slowly recognized for its potential in the public sector and elections in particular[18]. So far only limited experience exists, e.g. in the UK[19] and Austria[20], contrasting with the expressed need "to redesign the electoral process into a full-scale e-electoral process, delivered through simultaneous multiple technological channels, all contributing to the formation of a unique election result"[21].

Aside from formal modelling, simple flow-charts are being used to analyse electoral processes within election observation[22]. The estimation of electoral costs has been a long-standing issue for researchers and practitioners equally. Other approaches have been also developed to measure

[14] A. Blais, "What affects voter turnout?", in *Annual Review of Political Science,* 18, 2008, pp. 9-27.

[15] See Venice Commission, 2002, The Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, Council of Europe, and C. Grabenwarter, "Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe", 2004. Available at: http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.pdf.

[16] P. Norris, "The new research agenda studying electoral integrity", in *Electoral Studies*, 32(4), 2013, pp. 563-575.

[17] M. Attaran, "Exploring the relationship between information technology and business process reengineering", in *Information & Management*, 41, 2004, p. 585.

[18] See J. Becker, L. Algermissen, B. Niehaves, P. Delfmann, "Business Process Reference Models for Reorganizing Public Administrations – A Case Study", in K. V. Andersen, A. Grönlund, R. Traunmüller, M. Wimmer, (eds), in *Workshop and Poster Proceedings of the Fourth International EGOV Conference 2005*, Copenhagen, Universitätsverlag Rudolf Trauner, 2005, pp. 134-142, and T. Shaw, S. Jarvenpaa, "Process Models in Information Systems", in A. Lee, J. Liebenau, J. DeGross, (eds), *Information Systems and Qualitative Research*, Chapman & Hall, London, 1997, pp. 70-100.

[19] A. Xenakis, A. Macintosh, "A Generic Re-engineering Methodology for the Organized Redesign of the Electoral Process to an E-electoral Process", in *Electronic Voting* 2006 (EVOTE06), 2006, pp. 119-130.

[20] S. Uygur, *Prozessmodellierung und – analyse der Hochschülerinnen – und Hochschülerschaftswahlen*, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna, 2009.

[21] A. Xenakis, A. Macintosh, "Using Business Process Re-engineering (BPR) for the Effective Administration of Electronic Voting", in *The Electronic Journal of e-Government*, 3(2), 2005, pp. 91-98.

[22] OSCE/ODIHR., *Handbook on the Methodology for Election Observation,* 6th ed., Warsaw, 2010, and A. Eriksson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, Sida, Stockholm, 2002.

public information system costing[23], but these all remain too general and need to be developed further theoretically to analyse e-voting costs.

In elections, most efforts are based on simple cost calculation and dividing it by the number of voters that participated in the election[24]. In the 2000s, the UN together with IFES started the project CORE in order to focus on the cost of elections and registration. Besides a necessary clarification of the different kinds of election costs, it also concludes that estimating election costs requires a clear definition of its scope[25]. For Xenakis and Macintosh[26] there is lack of a clear methodology.

This is even more relevant as additional voting channels will always incur increased costs, either high one-off costs (Internet voting), or high transaction costs (postal voting)[27]. Such kind of challenges are also identified in related empirical studies. For example, in the case of Estonian e-voting the costs are known on an overall level[28] and would demand detailing to be suitable for activity-based costing suggested in the current proposal. Activity-based costing serves as the ideal link between the three domains of complexity, processes and costs[29] and will be used as the novel approach to analyse the questions at hand.

Due to the lack of an existing theory, an exploratory case study is ideally suited to investigate multi-channel elections with Internet voting in order to enhance understanding on how modern-day elections are run and how it affects their costs. The study will be based on a previously developed interdisciplinary conceptual model analysing context, content and process for elections with Internet voting[30] and which was further developed as a basis for a handbook on how to observe all forms of electronic voting[31].

The research project builds upon the results of other front-line research and practical insights of the current team. The authors have particular insight in the conduct of multi-channel elections with Internet voting, as well as postal voting, researchers, election officials (which will also give direct access to original data, i.e. in the case of Estonia) and/or election observers, which puts them in the unique position to be able to understand different electoral contexts, systems and procedures, as well as connect it with process modelling and activity-based costing.

---

[23] See C. Codagnone, "Measuring eGovernment: Reflections from eGEP Measurement Framework Experience", in *European Review of Political Technology*, 4, 2007, pp. 89-106; C. Codagnone, P. Boccardelli, Measurement Framework Final Version, eGEP Project for the European Commission, DG Information Society, Brussels, 2006; C. Codagnone, V. Cilli, Expenditure Study Final Version, eGEP Project for the European Commission, DG Information Society, Brussels, 2006, and OECD, Proposed Outline for Assessing E-Government Benefits, OECD E-government project, Public Governance Committee, 2006.

[24] See, among others, Ernst & Ernst, "Costing Elections", in National Clearinghouse on Election Administration (ed.), *Election Administration*, National Clearinghouse on Election Administration, Washington, 1979.

[25] R. López Pintor, J. Fisher, *Getting to the core. A Global survey on the cost of registration and elections,* Center for Transnational and Post-Conflict Governance IFES, Bureau for Development Policy UNDP, 2006.

[26] Xenakis and Macintosh, *op. cit.*

[27] R. Krimmer, F. Wendt, "Costs of Electronic Voting", in *Working Paper Series on Electronic Voting and Participation*, E-Voting.CC, Vienna, 2010.

[28] T. Kalvet, K. Kaldur, "e-hääletamine (e-voting)", in T. Kalvet, M. Tiits, H. Hinsberg (eds), *E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju (Impact assessment of the Estonian e-government services)*, Institute of Baltic Studies & Praxis Center for Policy Studies, Tallinn, 2013.

[29] See R. E. Brown, M. J. Myring, C. G. Gard, "Activity-Based Costing in Government: Possibilities and Pitfalls", in *Public Budget Financing*, 19(2), 1999, pp. 3-21, and C. Olshagen, *Prozeßkostenrechnung, Aufbau und Einsatz*, Springer, Wiesbaden, 1991.

[30] R. Krimmer, *The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy*, TUT Press, Tallinn, 2012.

[31] OSCE/ODIHR., *Handbook on the Methodology for Election Observation,* 6th ed., Warsaw, 2010.

3. Why this research?

The main innovative feature of this approach is the widening of the existing theory on election administration, as well as delving into the relatively unexplored topic of multi-channel elections with Internet voting, and their costs.

The objective pursued is to propose a comprehensive interdisciplinary approach to voting process reengineering building on information systems and public administration research.

This objective can be divided and described as follows:

a) What are the aims provided in the academic literature – in particular in public administration – for introducing the concept of additional voting channels to existing election processes, for both postal and Internet voting? How can Business Process Reengineering be used and extended from single-channel elections to multi-channel elections and what cost categories have to be included for activity-based costing for elections?

b) How do business processes look like for elections administering multiple voting channels, such as polling station-based (paper) voting, postal voting and Internet voting? Is it possible to design a unified business process for multi-channel elections? How does such a reference process model look like?

c) How can activity-based costing be applied to elections on the basis of a (unified) business process models?

d) Would election administrators make different choices in regard to introducing voting channels if they knew about the most cost-effective combinations of channels (e.g. in terms of work and cost)?

Starting from the existing academic literature, one can put forth the following:

1) It is very hard to administer multi-channel elections without supporting information systems due to the need to coordinate various stakeholders and actors as well as synchronizing several information units.

2) Developing unified business process models requires in-depth theoretical and practical knowledge as well as contextual information in order to be able to define, design and reengineer such a reference business process model.

3) Identifying and calculating costs of elections needs an accurate picture of reality using business processes, and the possibility to observe the multi-channel election in real-time in order to complement missing information from desk research with practical observations. Proper definition of scope and types of costs is essential.

4) Knowing about the benefits and efficacy of different voting channels would help to rationalize the debate and could lead to more effective choices of voting channels during electoral reform.

4. Methodology

Such an approach to conduct an in-depth study of a contemporary phenomenon using multiple sources of evidence in its real-life context is the typical application of case-study methodology. This is an area where traditionally there has been little prior research[32].

[32] I. Benbasat, D. Goldstein, M. Mead, "The Case Research Strategy in Studies of Information Systems", in *MIS Quarterly*, 11, 1987, pp. 369-386.

Case studies can either be exploratory, descriptive, or explanatory[33]. As the project tries to gain new insight as to how elections and Internet voting are being organized and how the different models of election affect the final costs of the electoral process, the exploratory approach is selected. A holistic multiple case study approach had been selected, allowing us to gather and document sufficient experiences for the design of the intended process model.

4.1. Case selection

As an ideal starting point for our study, where we will employ a theoretical sampling approach[34], we took into account the style of government (confederation, federation, unitary), different kinds of supporting information systems (de/centralized) and additional voting channels (Internet voting, postal voting, both), and we selected Estonia as the ideal first case (unitary, centralized, Internet voting).

Estonian electoral system represents a relevant case study due to its tradition and conditions. Estonia was the first country in hosting an online binding election in 2005[35] and became a "front-runner country in matters of e-governance with its universal electronic key to all e-services (e-ID), digital signature, e-Health, e-Tax Board, etc."[36] The tradition and leadership of the Estonian electoral system attracted attention of several researchers on e-voting trying to understand its adoption by citizens[37], its impact on the electoral turnout[38] or the internal issues of e-voting processes[39], amongst others. What has been described leads to consider Estonia as a critical case in any research willing to be relevant in the e-democracy field.

4.2. Information sources

The following sources of information are used for compiling the case study: 1) legal documents (including explanatory notes to draft acts); 2) impact assessments, which have been carried out most of the time in the local language and to which special attention will be paid (including internal instructions for the development of the electoral process, like Election Handbooks for Electoral Management Bodies); 3) semi-structured interviews conducted with decision makers, administrative personnel and other stakeholders (election administrators, legislative committee in parliament, courts, NGOs, academics, journalists, etc.) in the respective case study

---

[33] See R. K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods Series, vol. 5)*, Sage Publications, California, London and New Delhi, 2003.

[34] *Ibidem.*

[35] D. Springall, T. Finkenauer, Z. Durumeric, J. Kitcat, H. Hursti, M. MacAlpine, A. Halderman, *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*, CCS'14 – Proceedings of the 2014 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security, 2014, pp. 703-715.

[36] Ü. Madise, P. Vinkel, "Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections", in T. Kerkim (ed.), *Regulating eTechnologies in the European Union*, Springer International Publishing Switzerland, Basel, 2014.

[37] M. Álvarez, T. Hall, A. Trechsel, "Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia", in *Political Science and Politics*, 42(3), 2009, pp. 497-505.

[38] K. Vassil, T. Weber, "A bottleneck model of e-voting: Why technology fails to boost turnout", in *New Media & Society*, 13(8), 2011, pp. 1336-1354.

[39] See E. Maaten, T. Hall, "Improving the Transparency of Remote E-voting: The Estonian Experience", in R. Krimmer and R. Grimm (eds), 3rd International Conference on Electronic Voting 2008, Bregenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, 2008, and A. Al-Ameen, S. Talab, "The Technical Feasibility and Security of E-voting" in *The International Arab Journal of Information Technology*, 10(4), 2013, pp. 397-404.

countries; 4) election on-site observation and the recordings of the setting of the e-voting system; 5) electoral budgets provided by local institutions; 6) academic papers; 7) log files from the e-voting system; 8) media discussions on the issue; 9) as well as further documents that help understand the case studies context and content.

4.3. Data analysis

A theoretical framework is currently being developed that integrates views on multi-channel elections with Internet voting, business process model and factors for activity-based costing on the basis of the concept developed in Krimmer (2012), Krimmer and Fischer (2017)[40], which involves context, content and process, in particular using its dimensional model.

Through the analysis of legal and technical documents provided by the State Electoral Office of Estonia, we divided the electoral process in a set of sub-processes that cover the different steps followed for the preparation and execution of elections. According to the information obtained, a number of 31 processes were considered and divided into the following categories: 1) calling the election; 2) voter registration; 3) candidates registration; 4) voter education and observation trainings; 5) polling station voting; 6) electronic voting; 7) counting and tabulation; 8) calculation of mandates; 9) dealing with complaints and appeals; 10) notification of elected; and 11) preservation of ballot papers and election documents.

In order to reduce the complexity of the analysis and to focus better on the cost variation between the different electoral channels present in the Estonian electoral system, we considered just the processes taking part in one particular period of the election cycle: the election period (Krimmer et al., 2007). In Estonia the election period starts 90 days before the election day with the activity of "Informing citizens of EU of right to vote" and finishes three days after the election day with the "Resolution of complaint on electoral management". In the considered time frame, 31 principle processes take place. Based on the analysis of the election related legislation and on observation, we identified that these processes consist of 177 activities, with even longer list of activities for particular cities like Tallinn. Due to the high number of activities and for the purpose of comparison, we made a decision to focus only on the processes which are run differently for voting channels as it will allowed us to make comparisons between voting channels:

1. organization of voting place;
2. voter identification;
3. processing of votes;
4. counting of votes.

The analytical strategy consists in the model of every process (figure 1), following Activity-Based Costing methodology, in order to detect the cost drivers that triggers the process resulting in the consumption of resources[41]. This methodology allows to link direct and indirect costs to the products or customers for whom organizations are performing the activities[42] and estimate

[40] R. Krimmer, *op. cit.*, and R. Krimmer, D. H. Fischer, "The E-voting Mirabilis. A Conceptual Framework for the Analysis of ICT", in *Electoral Expert Review*, 2017, pp. 16-20.

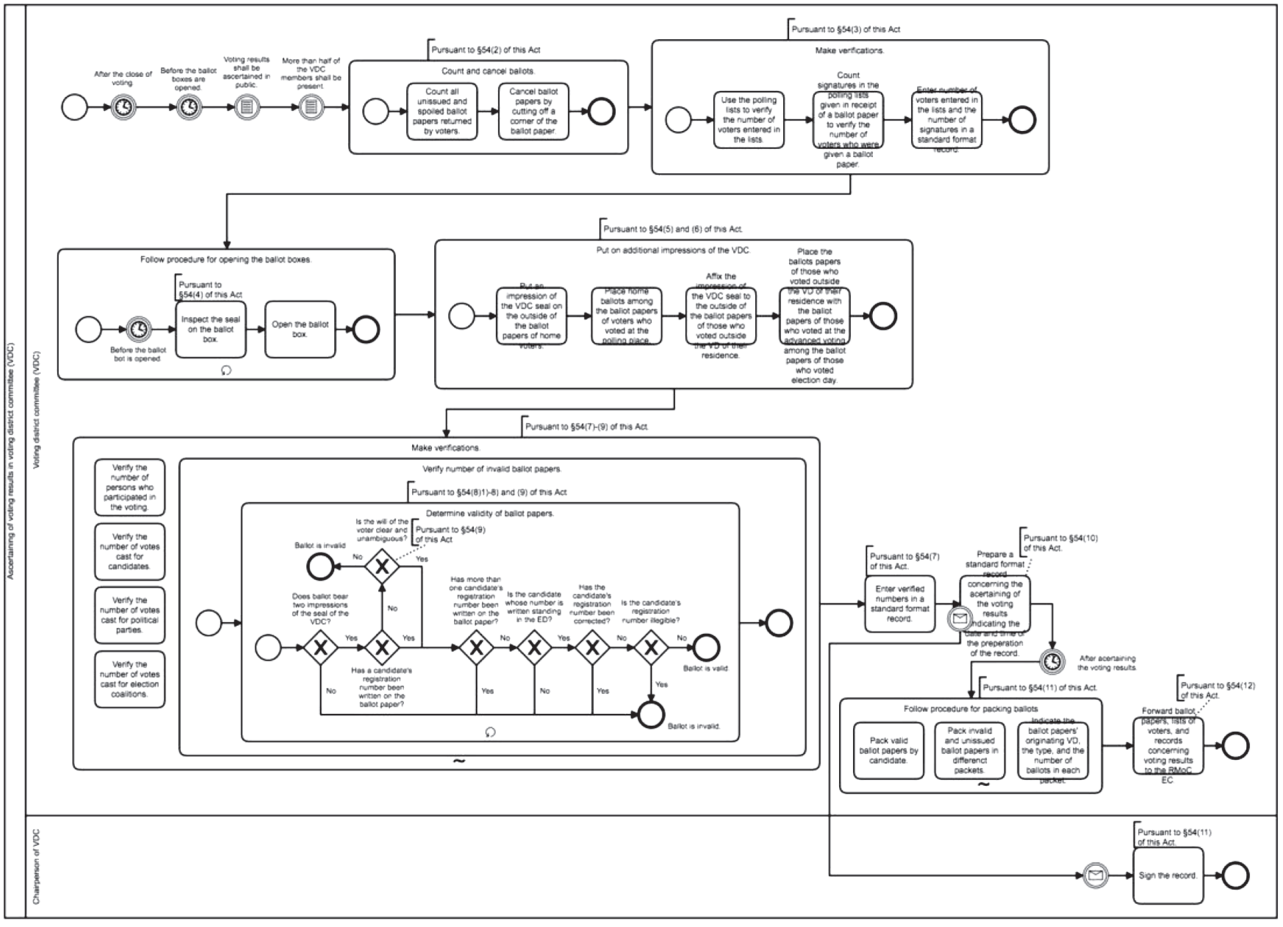
[41] Y. M. Babad, B. V. Balachandran, "Cost driver optimization in activity-based costing", in *Accounting Review*, 1993, pp. 563-575.

[42] R. Cooper, R. S. Kaplan, "Activity-Based Systems: Measuring the Costs of Resource Usage", in *Harvard Business Review*, 6(3), 1992, pp. 96-103.

more precisely costs per product or service unit[43]. The different models are used to detect what are the relevant data to be collected to fill all the processes and activities, but also to determine the activities that are shared by the different channels, avoiding the risk of counting twice the same value and over or underestimating certain costs. In order to reach a final calculation of the cost per ballot, then, we should be able to determine the attributed time for the different activities, the labour costs, the practical capacities and the indirect costs that they involve. Once this information is collected and allocated to the corresponding voting channels, we can estimate the cost per ballot and detect the potential cost-raisers that the electoral system hides, providing a better understanding and a potential room for improvement in terms of efficiency.

The cases analysed will be contrasted and the goal is to match patterns using triangulation of the findings and examine whether they point to generalizable and converging conclusions[44] to use them for input into a more general reference model.

Figure 1. Model of the "Ascertaining of voting results in Voting District Committee (VDC)" process.



Source: Authors

[43] Z. Mohr, *Cost Accounting in Government: Theory and Applications*, Routledge, New York, 2017.

[44] See S. Kluge, "Empirically Grounded Construction of Types and Typologies in Qualitative Social Research", in *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research,* vol. 1, no 1, 2000, and R. K. Yin, *op. cit.*

4.4. Execution

We conducted the case study in three main steps: preparation, execution and analysis over a period of roughly 18 months. This aprioristic methodological proposition includes a potential, unavoidable and advisable phase overlapping, particularly visible on the second phase, where subtasks will be intertwined, in order to avoid unnecessary delays. The three proposed phases will be conducted in consecutive order.

5. Preliminary results

With the help of Time-Driven Activity-Based Costing (TD ABC) analysis, we managed to:

- consider different cost pools (including wages, depreciation, transportation, renting, printing and stationery costs);
- trace the electoral expenses incurred by many different actors including local municipalities, State Electoral Office, Estonian Information System Authority (RIA) and others;
- allocate those costs to eight considered products which are the voting channels in our case.

The analysis of Business-Process Models and Notations (BPMNs) and figures on unused capacity which we calculated with the help of TD ABC demonstrate that many electoral processes in Estonia were not redesigned since i-voting was introduced: the same resources (in terms of workforce, number of polling stations and working hours) are allocated to the paper-based voting channels, while the usage of them is decreasing due to the growth of i-Voting usage. Hence, paper-based voting channels, particularly advance voting, have large amounts of unused capacities and low cost-efficiency.

Taking into consideration that not all data are available yet, the preliminary findings are as follows: the cost variation between the voting channels is significant, reaching up to 10 times difference. Taking into consideration that the calculations are not finished yet, we can say that so far, the most expensive voting channel in Estonia has been advance voting in ordinary polling station for which the considered costs constitute 20.4 euro per ballot. The next comes advance voting in county centres with 6.24 euro per ballot. Then early voting in county centres comes with 5.07 euro per ballot. For the election day voting, the considered costs constitute around 4.5 euro per ballot with almost no difference between county centres and ordinary VDCs. E-voting is the cheapest available option in the Estonian context as its cost equals to 2.3 euro per e-ballot.

It should be noted that these figures are not showing the total cost of a voting channel, but only a variable part of costs which we calculate in this research. To get the total cost per voting channel per ballot one needs to add up to these figures the joint costs (which include costs for keeping the voter registration updated, costs for developing and sending voter cards, costs for candidates' registration, maintenance of the help line and many others). Another important note is that costs are allocated to products (which in this research are voting channels) based on a practical capacity (80%), thus, the real price paid is even 20% higher.

Voting channel	Cost per ballot (in euro)
Early voting in county centers	5.07
Advance voting in county centers	6.24
Election day voting in county centers	4.61
Advance voting in ordinary VDC	20.41
Election day voting in ordinary VDC	4.37
E-voting	2.32

6. Conclusion and discussion

The developed methodology and model could and should be applied to different case-studies with minor adjustment to the context, but the results of the case-study are context-dependent and cannot be generalized. It means that cost of e-voting per ballot is significantly lower compared to other voting channels, reaching the cost variation around 18 euros per ballot only in the Estonian context at the considered elections with a particular usage rate.

The advantages of proposed methodology are the following: first of all, it allows to assess administrative costs of elections in a more precise way – the methodology defines actual costs (direct and indirect) incurred by multiple actors, instead of summing up only a moderate share of total costs mentioned in electoral budgets. Secondly, the proposed methodology allows to allocate electoral costs to voting channels more accurately than just dividing the sum spent on a voting channel by a number of ballots cast. Hence, the methodology demonstrates what triggers the cost by identifying which activities are the most resource-demanding ones. Based on this knowledge, some process improvements might be further implemented by respective authorities. Thirdly, the proposed research design allows to make inter-voting channel comparisons.

The usage of observation as the main method of data collection helps to overcome the methodological challenges existing in the field of electoral costs: mainly, the limited access to the data on electoral costs and lack of coherent expenditure tracing. Thus, it allows the research to be replicated in many countries and contexts where observation at different stages of electoral process is not prohibited by law.

The observations were complemented by the significant number of interviews with polling staff, members of local electoral councils, National Electoral Commission, State Electoral Office of Estonia and other agencies involved into elections. Based on these interviews, the assumptions derived from observations were proved or rejected. Therefore, the support of the electoral management bodies and willingness to provide additional detailed information increases dramatically the validity and credibility of research.

Finally, this research and all following research applying the same methodology might have any practical implications only if a government and electoral management bodies are interested in improving the organization of elections by process reengineering and more effective allocation of resources between voting channels. One of the possible solutions concerns the redesign of

organization of paper-based voting channels: the resources spent on them need to be adjusted to the new reality of multi-channel e-enabled elections. The growth of popularity of i-Voting challenges the viability of other alternative voting channels applied in Estonia. The particular focus should be paid to the unused capacities of every voting channel and how these resources might be spent more efficiently, as well as to the possibility of process optimization.

References:

- Al-Ameen, A., Talab, S., 2013, "The Technical Feasibility and Security of E-voting" in *The International Arab Journal of Information Technology*, 10(4). Available at: doi: 10.2139/ssrn.1833214.
- Álvarez, M., Hall, T., Trechsel, A., 2009, "Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia", in *Political Science and Politics*, 42(3). Available at: doi: 10.1017/S1049096509090787.
- Attaran, M., 2004, "Exploring the relationship between information technology and business process reengineering" in *Information & Management*, 41. Available at: doi: 10.1016/S0378-7206(03)00098-3.
- Babad, Y. M., Balachandran, B. V., 1993, "Cost driver optimization in activity-based costing", in *Accounting Review*.
- Becker, J., Algermissen, L., Niehaves, B., Delfmann, P., 2005, „Business Process Reference Models for Reorganizing Public Administrations – A Case Study", in Andersen, K. V., Grönlund, A., Traunmüller, R., Wimmer, M. (eds), *Workshop and Poster Proceedings of the Fourth International EGOV Conference 2005*, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Copenhagen.
- Blais, A., 2008, "What affects voter turnout?", in *Annual Review of Political Science,* 18. Available at: doi: 10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121.
- Benbasat I., Goldstein, D., Mead, M., 1987 "The Case Research Strategy in Studies of Information Systems", in *MIS Quarterly*, 11.
- Brown, R. E., Myring, M. J., Gard, C. G., 1999, "Activity-Based Costing in Government: Possibilities and Pitfalls", in *Public Budget Financing*, 19(2). Available at: doi: 10.1046/j.0275-1100.1999.01160.x.
- Buckley, J., 2003, "E-service quality and the public sector", in *Managing Service Quality*, 13 (6). Available at: doi: 10.1108/09604520310506513.
- Castells, M., 2009, *Comunicación y poder*, Alianza, Madrid.
- Codagnone, C., 2007, "Measuring eGovernment: Reflections from eGEP Measurement Framework Experience", in *European Review of Political Technology*, 4.
- Codagnone, C., Boccardelli, P., 2006, Measurement Framework Final Version, eGEP Project for the European Commission, DG Information Society, Brussels.
- Codagnone, C., Cilli, V., 2006, Expenditure Study Final Version, eGEP Project for the European Commission, DG Information Society, Brussels.
- Cooper, R., Kaplan, R. S., 1992, "Activity-Based Systems: Measuring the Costs of Resource Usage", in *Harvard Business Review*, 6(3).

- De Araújo, J. F., Esteves, F., 2001, "Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy", in *Public Administration*, 79(4). Available at: doi: 10.1111/1476-9299.00286.
- Dueñas, D., Pontón, P., Belzunegui, A., Pastor, I., 2016, "Discriminatory Expressions, the Young and Social Networks: The Effect of Gender", in *Comunicar*, XXIV(46). Available at: doi: 10.3916/C46-2016-07.
- Eriksson, A., 2002, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, Stockholm, Sida.
- Ernst & Ernst, 1979, "Costing Elections", in National Clearinghouse on Election Administration (ed.), *Election Administration*, Washington, National Clearinghouse on Election Administration.
- Freedman, D., 2012, "Web 2.0 and the death of blockbuster economy", in Curran, J., Fenton, N., Freedman, D. (eds), *Misunderstanding the internet*, Abingdon, Routledge.
- Grabenwarter, C., 2004, "Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe". Available at: http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.pdf.
- Gunasekaran, A., Nath, B., 1997, "The role of information technology in business process reengineering", in *International Journal of Production Economics*, 50. Available at: doi: 10.1016/S0925-5273(97)00035-2.
- Hirschman, A., 1982, *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Kalvet, T., Kaldur, K., 2013, "e-hääletamine (e-voting)", in Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (eds), *E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju (Impact assessment of the Estonian e-government services)*, Tallinn, Institute of Baltic Studies & Praxis Center for Policy Studies.
- Kersting, N., Baldersheim, H., 2004, "Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction", in Kersting, N., Baldersheim, H. (eds), *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, London, Palgrave.
- Kluge, S., 2000, "Empirically Grounded Construction of Types and Typologies in Qualitative Social Research", in *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, vol. 1, no 1.
- Krimmer, R., Triessnig, S., Volkamer, M., 2007, "The development of remote e-voting around the world: A review of roads and directions", in Alkassar, A., Volkamer, M. (eds), *E-Voting and Identity*, Berlin, Springer. Available at: doi: 10.1007/978-3-540-77493-8.
- Krimmer, R., Wendt, F., 2010, "Costs of Electronic Voting", in *Working Paper Series on Electronic Voting and Participation*, Vienna, E-Voting.CC.
- Krimmer, R., 2012, *The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy*, Tallinn, TUT Press.
- Krimmer, R., Fischer, D. H., 2017, "The E-voting Mirabilis. A Conceptual Framework for the Analysis of ICT", in Elections, *Electoral Expert Review*.
- Küster, D., Kappas, A., 2014, "Measuring emotions in individual and internet communities", in Benski, T., Fisher, E. (eds), *Internet and emotions*, New York, Routledge.

- Lijphart, A., 1998, "The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It. Institute for Advanced Studies", in *Political Science Series*, Vienna.
- Liu, F., 2011, *Urban Youth in China: Modernity, the Internet and the Self*, New York, Routledge.
- López Pintor, R., Fisher, J., 2006, "Getting to the core. A Global survey on the cost of registration and elections", Center for Transnational and Post-Conflict Governance IFES, Bureau for Development Policy UNDP.
- López Pintor, R., Gratschew, M., 2002, "Voter Turnout since 1945. A Global Report", Stockholm, IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Maaten, E., Hall, T., 2008, "Improving the Transparency of Remote E-voting: The Estonian Experience", in Krimmer, R. and Grimm, R. (eds), 3rd International Conference on Electronic Voting 2008, Bregenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics.
- Madise, Ü., Vinkel, P., 2014, "Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections", in Kerkim, T. (ed.), *Regulating eTechnologies in the European Union*, Basel, Springer International Publishing Switzerland. Available at: doi: 10.1007/978-3-319-08117-5_4.
- Mohr, Z., 2017, *Cost Accounting in Government: Theory and Applications*, New York, Routledge.
- Morozov, E., 2011, *The net delusion, the dark side of internet freedom*, New York, Public Affairs.
- Norris, P., 2013, "The new research agenda studying electoral integrity", in *Electoral Studies*, 32(4). Available at: doi:10.1016/j.electstud.2013.07.015.
- OECD, 2006, Proposed Outline for Assessing E-Government Benefits, OECD E-government project, Public Governance Committee.
- Olshagen, C., 1991, *Prozeßkostenrechnung, Aufbau und Einsatz*, Wiesbaden, Springer.
- OSCE/ODIHR., 2010, *Handbook on the Methodology for Election Observation, 6th ed.*, Warsaw.
- Rifkin, J., 2008, "The third industrial revolution", in *Engineering & Technology*, 3(7). Available at: doi: 10.1049/et:20080718.
- Schwab, K., 2016, *The fourth industrial revolution*, Geneva, World Economic Forum.
- Shaw, T., Jarvenpaa, S., 1997, "Process Models in Information Systems", in Lee, A., Liebenau, J., DeGross, J. (eds), *Information Systems and Qualitative Research*, London, Chapman & Hall.
- Springall, D., Finkenauer, T., Durumeric, Z., Kitcat, J., Hursti, H., MacAlpine, M., Halderman, A., 2014, *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*, CCS'14 – Proceedings of the 2014 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security. Available at: doi: 10.1145/2660267.2660315.
- Uygur, S., 2009, *Prozessmodellierung und - analyse der Hochschülerinnen - und Hochschülerschaftswahlen*, Vienna, WU Vienna University of Economics and Business.
- Vassil, K., Weber, T., 2011, "A bottleneck model of e-voting: Why technology fails to boost turnout", in *New Media & Society*, 13(8). Available at: doi: 10.1177/1461444811405807.
- Venice Commission, 2002, The Code of Good Practice in Electoral Matters, Strasbourg, Council of Europe.
- Willem, C., Araüna, N., Crescenzi, L., Tortajada, I., 2012, "Girls on Fotolog: Reproduction of gender stereotypes or identity play?", in *Interactions: Studies in Communication & Culture*, 2(3). Available at: doi: 10.1386/iscc.2.3.225_1.

- Xenakis, A., 2004, *Electronic voting in the UK: an exploration of procedural security, e-electoral administration and social acceptance of the e-electoral process*, Edinburgh, Napier University Edinburgh.
- Xenakis, A., Macintosh, A., 2005, "Using Business Process Re-engineering (BPR) for the Effective Administration of Electronic Voting", in *The Electronic Journal of e-Government*, 3(2).
- Xenakis, A., Macintosh, A., 2006, "A Generic Re-engineering Methodology for the Organized Redesign of the Electoral Process to an E-electoral Process", in *Electronic Voting* 2006 (EVOTE06).
- Yin, R. K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods Series, vol. 5)*, California, London and New Delhi, Sage Publications.

Spațiu și vot. O geografie electorală a alegerilor parlamentare din 2016

Aurelian GIUGĂL

Introducere

În 2016, pentru alegerile parlamentare, România a revenit la votul pe liste, proporţional. În prealabil, pentru alegerile din 2008 şi 2012, se experimentase o formulă electorală mixtă, o îmbinare între sistemul proporţional (i.e. partidele îşi obţineau mandatele parlamentare folosind două metode: Hare – la nivel de circumscripţie şi d'Hondt – la nivel naţional) şi cel majoritar, cu mandatele distribuite candidaţilor în colegiile uninominale.

Efectele electorale generate de vechea lege electorală, respectiv posibilitatea alegerii unui candidat în colegiul în care a candidat fără a avea pluralitate de voturi, supradimensionarea parlamentului prin creşterea numărului de deputaţi şi senatori (în special pentru alegerile generale din 2012), manipularea cartografică etc., au fost elemente hotărâtoare ce au condus la abandonarea unui sistem electoral ineficient, intens criticat la vremea respectivă.

În 2016, principalele 2 partide competitoare au fost Partidul Social Democrat (PSD) şi Partidul Naţional Liberal (PNL). Reminiscenţele Partidului Democrat Liberal (PDL) din perioada post-2010 s-au dizolvat în PNL în iulie 2014. Pe lângă cele 2 partide amintite, la alegerile parlamentare din 2016 au obţinut mandate, la Camera Deputaţilor, şi alte partide sau alianţe politice, Uniunea Salvaţi România (USR), Uniunea Democrată a Maghiarilor din România (UDMR), Alianţa Liberalilor şi Democraţilor (ALDE) sau Partidul Mişcarea Populară (PMP). Analiza pe care o propunem aici are în vedere o spaţializare a votului, o geografie electorală, strict raportată la aceste 2 mari partide din politica românească.

Modele de vot

Votul în democraţiile reprezentative este analizat folosindu-se perspective analitice diferite. În modelul sociologic al votului, alegătorii se mobilizează pentru a susţine partidul care le promovează interesele[1]. În acest mod, alegătorii dezvoltă ideologii politice personale asociate cu anumite interese de clasă, votanţii identificându-se cu un anumit partid[2]. Sunt diviziunile clasice dintre salariaţi şi proprietari, teoretizate (iniţial) în influenta lucrare a lui Rokkan şi Lipset[3].

În această logică, clivajul de clasă apărut în urma revoluţiei industriale este tributar materialismului. Exemplul reprezentativ de vot ideologic îl oferă Marea Britanie: cei care fac parte din clasa de mijloc (salariaţii non-manuali, mica burghezie etc.) sunt înclinaţi să voteze într-o proporţie mai mare pentru Partidul Conservator, invers, cei din categoria muncitorilor

[1] Ron Johnston, Charles Pattie, *Putting Voters in their Places. Geography and Elections in Great Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 4.

[2] Elinor Scarbrough, *Political Ideology and Voting*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

[3] S. M. Lipset, S. E. Rokkan, „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments", în S. M. Lipset, S. E. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, New York, p. 3 – 64.

manuali preferând mai mult Partidul Laburist[4]. Este importantă și perspectiva interacțiunii dintre economiști și politologi[5], numeroase lucrări făcând referire la legătura dintre procesul politic și economie[6] sau performanța economică și influența acesteia asupra alegerilor[7]. Votul reflexiv (*valence politics model*) se raportează la un electorat atent la evoluțiile economice (creștere sustenabilă, rată mică a inflației, procent redus al șomerilor) și sociale (servicii publice de calitate în domenii precum educația, sănătatea, transportul și protecția mediului)[8]. A fost văzut ca unul viabil (și) pentru noile democrații[9].

În România postcomunistă, studiile electorale au fost circumscrise perspectivelor menționate mai sus:

a) clivajele politice[10];

b) dimensiunea sociologică[11].

Împrumutând un model conceptual teoretizat în alte spații culturale (Italia[12]), Daniel Barbu și Alexandru Radu s-au referit la partitocrația postcomunistă, adică la acel sistem de guvernare în care partidele dețin monopolul personalului, resurselor și politicilor guvernamentale[13], un sistem politic evoluat de la autarhie la oligarhie[14]. Spațializarea votului (geografia electorală) este încă subreprezentată. Câteva studii disparate au premers apariția *Atlasului electoral al României*[15], una dintre cele mai importante întreprinderi de geografie electorală din România postcomunistă. Prezenta analiză este tributară geografiei votului, incluzând variațiile județene și regionale, precum și analizele demografice și socioeconomice corelate cu aceste variații.

---

[4] Vezi J. H. Goldthorpe, „Modelling the Pattern of Class Voting in British Elections, 1964-1992", în G. Evans (editor), *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 59 – 82.

[5] J. E. Alt, A. Alesina, „Political Economy: An Overview", în R. E. Goodin, H.-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 645 – 647.

[6] A. B. Atkinson, „Political Economy, Old and New", în R. E. Goodin, H.-D. Klingemann (eds), *op. cit.*, p. 702 – 716.

[7] C. A. Anderson, J. D. Hecht, „Voting when the economy goes bad, everyone is in charge, and no one is to blame: The case of the 2009 German elections", în *Electoral Studies*, 31, 2012, p. 5 – 19.

[8] H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Performance Politics and the British Voter*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; H. D. Clarke, P. Whiteley, D. Sanders, M. C. Stewart, „Hunting the Snark – How We Should Study Electoral Choice in the Twenty-First Century", în EPOP Conference, University of Edinburgh, 12 – 14 September, 2014.

[9] K. Ho, H. D. Clarke, L.-K. Chen, D. L.-C Weng, „Valence Politics and Electoral Choice in a New Democracy: The Case of Taiwan", în *Electoral Studies*, 32, 2013, p. 476 – 481.

[10] C. Preda, S. Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, București, 2008; D.-L. Seiler, „Pot fi aplicate clivajele lui Rokkan în analiza partidelor politice din Europa centrală?", în J. M. De Waele (editor), *Partide politice și democrație în Europa centrală și de est*, Humanitas, București, 2003, p. 135 – 176.

[11] T. Rotariu, M. Comșa (editori), *Alegerile generale din 2004, O perspectivă sociologică*, Eikon, Cluj-Napoca, 2005; M. Comșa, A. Gheorghiță, C. D. Tufiș (editori), *Alegerile prezidențiale din România, 2009*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2012.

[12] M. Calise, „The Italian Particracy: Beyond President and Parliament", în *Political Science Quarterly*, 109(3), 1994, p. 441 – 460.

[13] Daniel Barbu, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă*, ediția a doua revăzută și adăugită, Nemira, București, 2003.

[14] Alexandru Radu, *România partidelor politice. Un sfert de veac de pluripartidism: 1989-2014*, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2015.

[15] C. Iațu, I. Boamfă, C. Alupului, S. Năstuță, S. P. Grecu, R. Asiminei, R. I. Horea-Șerban, V. Bodocan, A. Giugăl, C. Timofciuc, *Atlasul electoral al României: 1990-2009*, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza", Iași, 2014.

Metodologie

Datele folosite sunt cele de la alegerea pentru Camera Deputaților, date disponibile pe site-ul Autorității Electorale Permanente (AEP). Din punct de vedere regional, am separat 5 regiuni geografice, cu județele aferente:

– Dobrogea (Constanța și Tulcea);

– Moldova și Bucovina (Bacău, Botoșani, Galați, Iași, Neamț, Suceava, Vaslui și Vrancea);

– Muntenia (Argeș, Brăila, București, Buzău, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Ilfov, Prahova și Teleorman);

– Oltenia (Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt și Vâlcea);

– Transilvania și Banat (Alba, Arad, Bihor, Bistrița-Năsăud, Brașov, Caraș-Severin, Cluj, Hunedoara, Maramureș, Mureș, Sălaj, Satu Mare, Sibiu și Timiș).

Am exclus din analiză județele Covasna și Harghita, județe cu populație maghiară dominantă și, subsecvent, cu vot pentru partidul ce le reprezintă interesele, UDMR.

Pentru județe am folosit următoarele date statistice: i) procentul populației agricole calculat din total populație activă, cu anii de bază 2015 și, în unele situații, 2016 (date preluate din arhiva institutelor statistice regionale); ii) procentul populației urbane – anul 2014 (date disponibile pe site-ul Institutului Național de Statistică – INS); iii) salariul mediu (lei) și PIB-ul pe cap de locuitor, date preluate de la Comisia Națională de Prognoză, disponibile pe site-ul *CursDeGuvernare*[16].

Votul din orașele, localitățile suburbane și cele situate la distanțe mai mari se raportează la aceleași localități selectate într-un articol mai vechi[17], atunci când am ales 6 localități urbane, câte una din fiecare regiune istorică a României. Este vorba de Timișoara (Banat), Cluj-Napoca (Transilvania), Craiova (Oltenia), Ploiești (Muntenia), Constanța (Dobrogea) și Iași (Moldova). Pentru fiecare oraș am ales alte 6 localități, 3 suburbane, situate la mică distanță de orașul principal și alte 3 situate la o distanță apreciabilă față de oraș, de regulă peste 50 de km. Important de menționat este faptul că, pentru fiecare oraș, am selectat localități omogene din punct de vedere etnic, așa încât variabila etnie să nu influențeze rezultatele electorale.

Alegerile parlamentare din 2016: analiza spațială a datelor

La alegerile parlamentare din 2016 (Camera Deputaților), din totalul celor 18.403.044 alegători înscriși pe listele electorale, s-au prezentat la urne 7.323.368 dintre aceștia, o prezență la vot redusă de doar 39,79%. După cum am menționat, la alegerile pentru Camera Deputaților din 2016 au trecut pragul electoral 6 partide și alianțe politice: PSD, PNL, USR, UDMR, ALDE și PMP (vezi tabelul de mai jos).

[16] Alexandra Pele, „Prognoză în profil teritorial: Cum va arăta economia fiecărui județ în 2016". *CursDeGuvernare*, 2015. Disponibil online la http://cursdeguvernare.ro/prognoza-in-profil-teritorial-cum-va-arata-economia-fiecarui-judet-in-2016.html (accesat la 15 aprilie 2018).

[17] A. Giugăl, „Spațiu și vot: influența orașului asupra comportamentului electoral din localitățile periurbane la alegerile prezidențiale din 2014", *Impactul transformărilor socio-economice și tehnologice la nivel național, european și mondial*, vol. 6, 2015. Disponibil la SSRN: https://ssrn.com/abstract=2670450.

Tabelul 1. Alegerile parlamentare din 2016 (Camera Deputaților): voturi și mandate

PARTID	VOTURI	%VOTURI	MANDATE	%MANDATE	COL. 3 –COL. 5
1	2	3	4	5	6
PSD	3.204.864	45,47	154	46,81	-1,34
PNL	1.412.377	20,04	69	20,97	-0,93
USR	625.154	8,86	30	9,12	-0,26
UDMR	435.969	6,17	21	6,38	-0,21
ALDE	396.386	5,61	20	6,08	-0,47
PMP	376.891	5,34	18	5,47	-0,13
MINORITĂȚI	94.028	1,28	17	5,17	-3,89

Sursa: http://alegeri.roaep.ro/

Pe regiuni, PSD a obținut cel mai mare procent în Oltenia (60,44%) și cel mai mic în Transilvania și Banat (35,3%). Rezultatul a fost invers în cazul PNL, cu rezultatul cel mai bun, de 25,48%, în Transilvania și Banat și procentul cel mai redus, de 17,47%, în Oltenia (Figurile 1 și 2), cu un raport de vot (rezultat în urma împărțirii procentelor electorale ale PSD la cele ale PNL) variind între 1,39 (Transilvania și Banat) și 3,46 (Oltenia). În trei dintre cele 5 regiuni selectate, social-democrații au câștigat cu majoritatea absolută a voturilor: Oltenia, Moldova (52,84%) și Muntenia (50,19%). De remarcat este faptul că, în toate regiunile și pentru ambele partide, performanța electorală în mediul rural a fost superioară celei din mediul urban (Figurile 1 și 2).

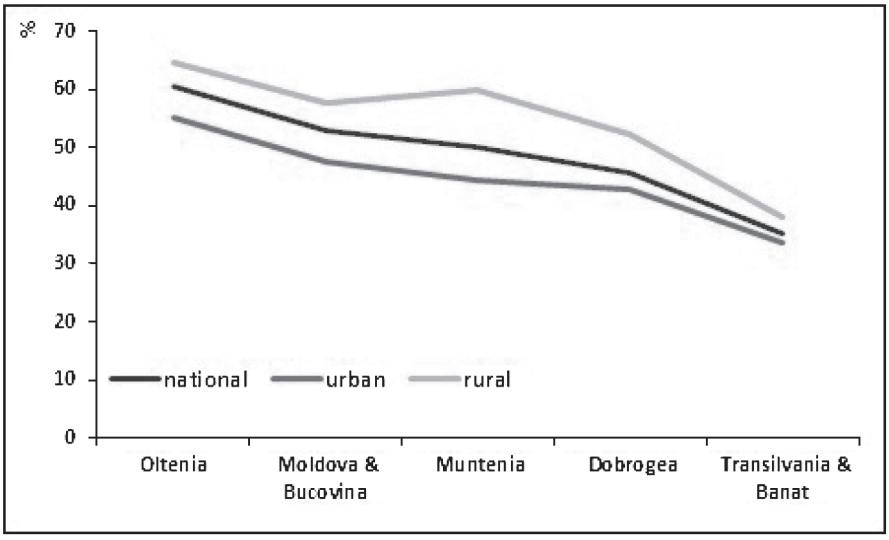


Figura 1. Alegerile parlamentare din 2016 (Camera Deputaților): votul regional (PSD)

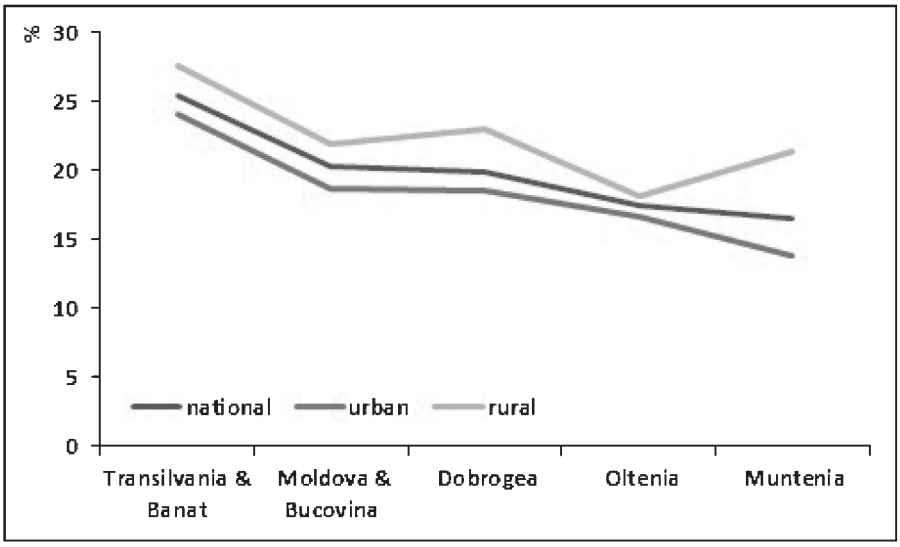


Figura 2. Alegerile parlamentare din 2016 (Camera Deputaților): votul regional (PNL)

În ceea ce privește dimensiunea județeană, PSD-ul i-a fost superior PNL-ului în 39 din cele 42 de județe (incluzând aici și municipiul București). Excepții s-au înregistrat în ceea ce privește următoarele județe: Sibiu (39,53% – PNL; 28,2% – PSD), Cluj (27,63% – PNL; 25,92% – PSD) și Alba (37,08% – PNL; 35,69% – PSD). Harta raportului de vot (PSD/PNL) este sugestivă pentru superioritatea social-democraților: în peste 25 de județe voturile PSD au fost cel puțin duble comparativ cu cele ale PNL-ului (Figura 3).

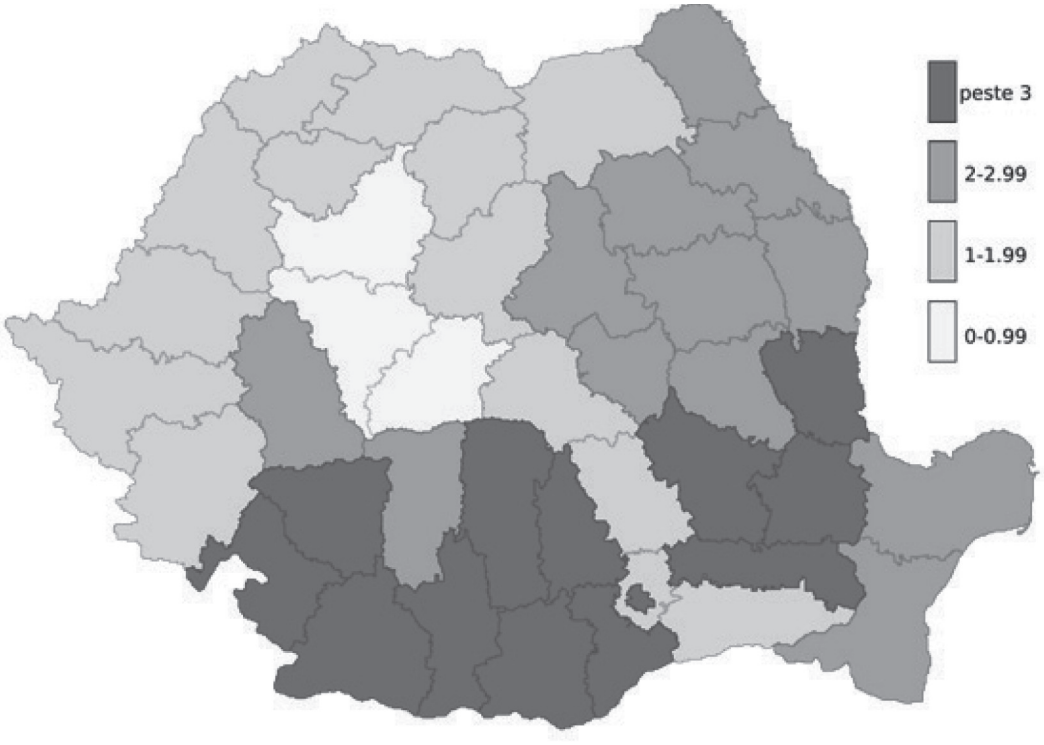


Figura 3. Harta raportului de vot la alegerile din 2016: PSD vs. PNL

Ce se observă (inclusiv) la aceste alegeri? Întreg intervalul postcomunist, 1990 – 2016, este caracterizat printr-o preponderenţă a votului pentru social-democraţi în judeţele din regiunile sudice şi estice ale României comparativ cu cele din centrul şi vestul ţării. În Transilvania şi Banat, partidele autodenominate de dreapta au avut mereu performanţe electorale mai bune faţă de celelalte regiuni menţionate mai sus (Oltenia şi Moldova). Acesta a fost distincţia clasică în România postcomunistă. Spaţiul, locul geografic sunt construite deopotrivă material şi discursiv. Fiecare spaţiu geografic „ajunge" la noi înmagazinând o lungă istorie: economică, politică, etnică, de clasă etc.[18].

Ţările Europei de Sud-Est (inclusiv România), fără a avea o tradiţie reprezentativă importantă, au trecut de la un sistem agrar postfeudal la socialismul real[19]. Totuşi, chiar şi aşa, anumite decalaje de dezvoltare au existat şi mai există între diferitele regiuni din ţara noastră: Transilvania şi Banatul sunt mai prospere comparativ cu regiunile din sud şi est, iar aceste diferenţe economice se reflectă inclusiv la nivel electoral. Iată de ce PSD-ul a avut performanţe electorale mai slabe în fostele regiuni parte (în trecut) ale Imperiului Austro-Ungar. Din acest punct de vedere, alegerile parlamentare din 2016 sunt o excepţie. Trebuie menţionat că la aceste alegeri supremaţia social-democraţilor a devenit una naţională, totală, în niciuna dintre regiunile istorice PSD-ul nefiind clasat sub liberali. Sunt excepţii punctuale, judeţele amintite (Alba, Cluj şi Sibiu), dar, per ansamblu, dominaţia social-democraţilor pare să fi devină una de necontestat. S-au produs anumite schimbări în structura electorală din perioada post-1989. Sigur, anumite diferenţe regionale continuă să subziste: votul pentru PSD este mult mai pregnant în Oltenia şi Moldova comparativ cu regiunile din centrul şi vestul ţării.

Regresia statistică, una ce foloseşte 4 variabile calculate la nivel judeţean (PIB-ul pe cap de locuitor, salariul mediu, gradul de urbanizare şi procentul populaţiei agricole din totalul populaţiei ocupate), rezumă într-o oarecare măsură aceste diferenţe electorale: în judeţele cu un procent mai mare al populaţiei agricole votul pentru PSD este mai mare (Tabelul 2), în timp ce pentru PNL variabila PIB pe cap de locuitor influenţează pozitiv creşterea votului pentru liberali (Tabelul 3). Totuşi, coeficienţii de corelaţie sunt mici şi, astfel, nu ne putem rezuma doar la aceste variabile explicative. Anumite tendinţe există însă. Mai simplu spus, economia contează (nu mult în cazul de faţă), iar datele statistice indică această realitate electorală.

Tabelul 2 a & b. Variabile independente în modelul votului pentru PSD

Sumar al modelului

Model	R	Coeficientul de determinaţie (R Square)	Coeficient de determinaţie corectat cu grade de libertate (Adjusted R Square)	Eroare standard de estimare
1	,608[a]	,370	,353	9,85802

a. Predictori: (constante), procent din populaţia agricolă

b. Variabile excluse: gradul de urbanizare; salariul mediu; PIB pe cap de locuitor

[18] John Allen, Doreen Massey, Allan Cochrane, with Julie Charlesworth, Gill Court, Nick Henry and Phil Share, *Rethinking the Region*, Routledge, London and New York, 1998, p. 9.

[19] D.-L. Seiler, *op. cit.,* p. 170.

Variabile excluse[a]

Model		Beta In	t	Sig.	Corelație parțială	Colinearitate statistică
						Toleranță
1	Gradul de urbanizare	,065[b]	,312	,757	,051	,396
	Salariu mediu	,204[b]	1,384	,175	,222	,748
	PIB pe cap de locuitor	-,221[b]	-1,404	,169	-,225	,655

a. Variabila dependentă: PSD
b. Predictori în cadrul modelului: (constante), procent din populația agricolă

Tabelul 3 a & b. Variabile independente în modelul votului pentru PNL

Sumar al modelului

Model	R	Coeficientul de determinație (R Square)	Coeficient de determinație corectat cu grade de libertate (Adjusted R Square)	Eroare standard de estimare
1	,474[a]	,225	,205	5,77089

a. Predictori: (constante), PIB pe cap de locuitor
b. Variabile excluse: gradul de urbanizare; procent din populația agricolă; salariul mediu

Variabile excluse[a]

Model		Beta In	t	Sig.	Corelație parțială	Colinearitate statistică
						Toleranță
1	Gradul de urbanizare	-,073[b]	-,479	,635	-,079	,896
	Populația agricolă	,073[b]	,408	,685	,067	,655
	Salariul mediu	-,104[b]	-,699	,489	-,114	,928

a. Variabila dependentă: PNL
b. Predictori în cadrul modelului: (constante), PIB pe cap de locuitor

Vreau să propun aici o explicație alternativă, una care să completeze ceea ce deja știm. În mod cert, diferențele regionale electorale, extrem de clare în primul deceniu postcomunist, s-au atenuat cu timpul. Cele două momente de politici neoliberale autohtone, guvernarea Convenției Democrate (CDR) din intervalul 1996 – 2000 și guvernarea democrat-liberală (PDL) din perioada 2008 – 2012, cu extrem de durele terapii de șoc aferente, un neoliberalism sincronizat cu ceea ce se întâmpla pe planetă în vechile democrații industriale, au cam deranjat aranjamentele electorale anterioare din România. La alegerile parlamentare din 2000, Partidul Național Țărănesc Creștin-Democrat (PNȚCD), cel în jurul căruia s-a restructurat CDR, devenită CDR 2000, nici măcar nu a trecut pragul electoral – un procent de 5,03% la Camera Deputaților, fiind eliminat din parlament. A fost o înfrângere definitivă, din moment ce partidul nu a mai reușit să revină în prim-planul politicii autohtone. În 2012, fostul Partid Democrat Liberal,

devenit pentru alegerile parlamentare din acel an Alianța România Dreaptă (ARD), a scăzut vertiginos, cele 16,50% de la Camera Deputaților asigurându-i încă poziția secundă în structura politică românească din acea vreme. Ulterior, partidul s-a diluat în PNL, ceea ce a echivalat cu dispariția acestuia. S-ar părea că românii nu sunt atrași de reformele dure, neoliberale. Acest refuz economico-electoral nici măcar nu este singular, fie și doar la nivel european. În Irlanda, o lungă perioadă de politici neoliberale – peste 2 decenii – au culminat, în timpul crizei economice post-2007/2008, cu unele măsuri de un liberalism economic și mai virulent. Consecința unor asemenea politici economice a fost aceea că, la alegerile parlamentare din februarie 2011, partidul de guvernământ, Fianna Fáil (FF), partidul dominant din insulă încă din anii '30 ai secolului trecut, a obținut doar 12% din voturi, ceea ce i-a permis unui alt partid, de centru-dreapta, Fine Gael, să aplice un set de politici chiar mai neoliberale[20]. Însă pentru electoratul român, liberalismul, ceva mai soft, al social-democraților pare a fi unul mult mai digerabil. Economia politică a postcomunismului românesc a dilatat suficient de mult subcategoria nonproducătorilor – nonasistați[21] –, ceea ce, în plan electoral, se transpune într-un refuz pentru partidele ultraliberale. Iată cum Bucureștiul, spre exemplu, a reușit să devină, treptat, fief social-democrat.

Pentru a realiza o comparație cu ce s-a întâmplat în trecut, vom contabiliza, într-o manieră simplă, datele electorale privind municipiul București de la alegerile generale pentru Camera Deputaților. La alegerile parlamentare din 1996, CDR-ul a avut un procent de 47%, iar Partidul Democrației Sociale din România (PDSR) doar 15,55% – un raport de vot de 3,02 în favoarea Convenției. În 2008, voturile cumulate ale PDL-ului și PNL-ului, adică ce însemna la acel moment zona centru-dreapta, însumau 53,40%. Social-democrații, în alianță cu Partidul Conservator (PC), au obținut 33,42% din totalul voturilor valabil exprimate – un raport de vot de 1,60 în favoarea liberalilor. După cele două episoade ultraliberale (post-1996 și post-2008), cu retragerea totală a statului din economie și austeritatea fiscală aferentă, rezultatele electorale au suferit o schimbare drastică. S-a ajuns la o dominație cvasitotală a PSD-ului inclusiv în prosperul București: la alegerile parlamentare din 2016, la București, PSD-ul a obținut un procent de 38,25%, iar liberalii au câștigat doar 11,94%, un raport de vot de 3,20 în favoarea social-democraților, o situație complet invers comparativ cu ceea ce se întâmplase (electoral) cu 20 de ani mai înainte, pe vremea dihotomiei CDR-PDSR.

Un alt exemplu este la fel de concludent. În cazul liberalilor (PNL), voturile cumulate ale acestora din toate localitățile rurale din județele Călărași, Ialomița, Teleorman, Vaslui și Vrancea au fost de 82.098 (dintr-un total de 335.284 de voturi), cu puțin mai reduse față de cele din București, 85.766 din 717.433 voturi valabil exprimate. Asta înseamnă un procent mai mult decât dublu pentru liberali în lumea rurală din județele amintite (24,49%) comparativ cu firavul 11,95% din București. Chiar și aceste date sumare indică schimbările electorale din ultimii ani, cu triumful național al social-democraților din ultima vreme. În măsura în care liberalii își extrag o mare parte din totalul voturilor din lumea rurală, dimensiunea clientelară a devenit importantă

[20] Brendan K. O'Rourke, John Hogan, „Guaranteeing failure: neoliberal discourse in the Irish economic crisis", în *Journal of Political Ideologies*, 9(1), 2014, p. 41 – 59.

[21] Diviziunea nonproducători-nonasistați este preluată din R. Guidieri, *Abundența săracilor. Șase priviri critice asupra antropologiei,* Idea Design & Print, Cluj-Napoca, 2008, p. 23.

inclusiv pentru ei. A merge în această direcție de analiză reprezintă un act de normalitate, deja o serie de studii făcând referire la dimensiunea clientelară autohtonă[22].

Un aspect pozitiv pentru aceste alegeri este faptul că diferența procentuală, calculată folosind procentele rezultate din total voturi și mandate (la nivel județean), a scăzut. Sunt anumite diferențe în funcție de județ (Figura 4), dar ele sunt compensate la nivel național. La alegerile parlamentare din 2012, consecință a mecanismului electoral de alocare a mandatelor candidaților[23], disproporționalitatea electorală a avantajat considerabil coaliția care a câștigat foarte multe colegii uninominale cu majoritate absolută, și anume Uniunea Social Liberală (USL), dezavantajându-i pe ceilalți competitori – cazurile Partidului Poporului – Dan Diaconescu – PPDD sau PDL.

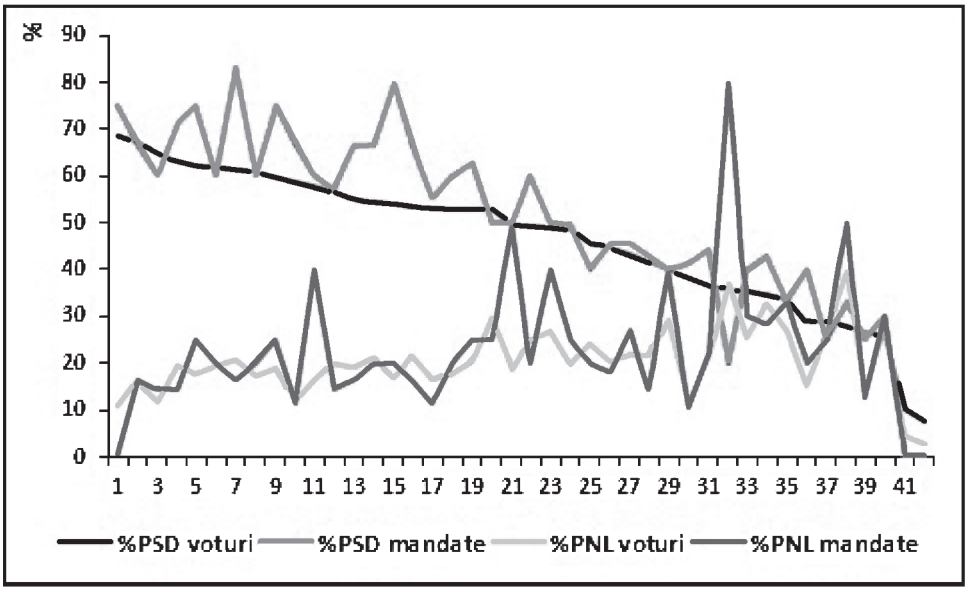


Figura 4. PSD și PNL: voturi și mandate la nivel județean (Camera Deputaților)[24]

Un ultim aspect de menționat este faptul că votul pentru social-democrați este cu atât mai mare cu cât distanța față de oraș crește. Proporția votului pentru PSD crește dinspre oraș (procent mai mic) spre zonele rurale aflate la distanțe apreciabile față de oraș (Figura 5). Chiar și în forma aceasta simplă, datele din graficul de mai jos sunt ilustrative: PSD-ul are performanță mai mare în lumea rurală, iar în urban anumite distincții vest versus sud și est se păstrează. În mod cert, nu considerăm, asemenea lui Gustav Molnar (preluat de Dan Pavel

[22] Spre exemplu: S. Gherghina, C. Volintiru, „A New Model of Clientelism: Political Parties, Public Resources, and Private Contributors", în *European Political Science Review*, 4(1), 2017, p. 115 – 137.

[23] Pentru mai multe detalii, a se vedea A. Giugăl, R. Johnston, M. Chiru, I. Ciobanu, A. Gavriș, „Gerrymandering and Malapportionment, Romanian Style: The 2008 Electoral System", în *East European Politics and Societies and Cultures,* 31(4), 2017, p. 683 – 703.

[24] Ordinea județelor pe axa Ox este următoarea: Giurgiu, Olt, Buzău, Dâmbovița, Mehedinți, Teleorman, Botoșani, Dolj, Ialomița, Argeș, Brăila, Vaslui, Vâlcea, Vrancea, Gorj, Hunedoara, Galați, Bacău, Neamț, Călărași, Tulcea, Caraș-Severin, Suceava, Iași, Bistrița-Năsăud, Constanța, Prahova, Maramureș, Ilfov, București, Brașov, Alba. Timiș, Arad, Bihor, Satu-Mare, Sălaj, Sibiu, Mureș, Cluj, Harghita și Covasna.

şi Iulia Huiu[25] şi, mai apoi, de Alexandru Radu), că Transilvania şi Banatul sunt regiuni cu un potenţial democratic şi prooccidental mult mai mari şi de aici votul mult mai pronunţat pentru partidele definite ca fiind mai liberale. Putem susţine, precum Alexandru Radu, o poziţie mai defensivă privind alinierea ideologică a electoratului românesc. Mai degrabă votul retrospectiv şi dimensiunea economică sunt cele care pot impune modele de vot. Vechile fiefuri liberale, acum devenite bazine electorale social-democrate, vin să sprijine asemenea aserţiuni. Este mai mult decât evident că toate aceste tendinţe electorale de la ultimele alegeri parlamentare trebuie completate cu analize complexe, unele care să identifice (sau să confirme) posibilele cauze ale acestei schimbări în structura electorală românească contemporană.

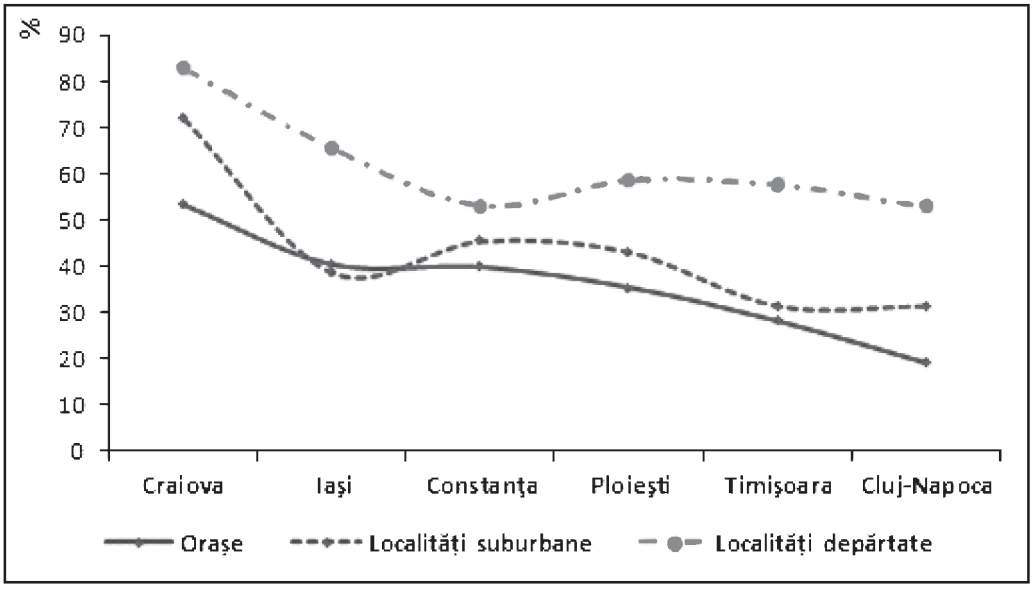


Figura 5. Alegerile generale din 2016 (Camera Deputaţilor) şi votul pentru PSD

Concluzii

Analizând datele electorale de la alegerile parlamentare din 2016, se pot desprinde câteva concluzii parţiale. În primul rând vorbim de o supremaţie a social-democraţilor în toate regiunile istorice ale României. În mod cert, sunt anumite diferenţe privind amplitudinea electorală a succesului, dar, per ansamblu, victoria social-democraţilor este una categorică. În cazul acestora, votul are o intensitate mai mare în regiunile sudice şi estice ale ţării, dar şi în zonele rurale. Există o corelaţie semnificativă între procentul populaţiei agricole din fiecare judeţ şi votul pentru PSD. Sunt tendinţe electorale mai vechi, pe care aceste alegeri parlamentare le reconfirmă. Noutatea este dată de faptul că Bucureştiul şi anumite judeţe mai prospere din Transilvania au intrat în sfera de influenţă a social-democraţilor. E o schimbare în cazul în care comparăm cu primele 2 decenii postcomuniste, iar ipoteza propusă aici, fără a avea o bază empirică reală, este aceea că oamenii şi-au îndreptat privirile către PSD căutând adăpost împotriva mecanismelor

[25] Dan Pavel, Iulia Huiu, *Nu putem reuşi decât împreună. O istorie analitică a Convenţiei Democratice, 1989-2000,* Polirom, Iaşi, 2003, p. 144 – 145, 282; Alexandru Radu, *op. cit.,* p. 70 – 71.

economice și sociale impuse de politicile neoliberale excesive propuse de partidele opozante social-democraților atunci când au fost la guvernare. România este o țară precară economic pentru a putea susține (electoral) politici economice ultraliberale. E o realitate electorală ce merită o rafinare analitică.

Într-un alt registru, treptat, liberalii sunt tot mai mult votați în lumea rurală. Faptul că voturile partidului sunt mai numeroase în satele din Vaslui, Vrancea, Călărași și Teleorman comparativ cu cele de la București este un barometru suficient de puternic pentru a refuta alinierea ideologică a comportamentului electoral de la noi. Realitatea clientelară este una evidentă în multe societăți de la periferia sistemului mondial[26], iar politicile economice neoliberale întăresc și mai mult aceste mecanisme, în fond, sociale, respectiv relațiile de tip patron-client. Este o perspectivă din ce în ce mai prezentă și în studiile electorale de la noi[27], dar ceea ce contează în definitiv nu este asumarea realității clientelare sau nonclientelare, cât mai degrabă perspectiva analitică, de interpretare. Tocmai pe acest teritoriu intră în joc dimensiunea ideologică a analizei. Cu alte cuvinte, influențează politicile economice într-adevăr comportamentul electoral și întăresc sistemul tutelar sau testăm doar dacă societățile periferice au încă probleme în ceea ce privește consolidarea democrației și a alegerilor *fair and free*?

Bibliografie:

- Allen, J., Massey, D., Cochrane, A., Charlesworth, J., Court, G., Henry, N., Share, P., 1998, *Rethinking the Region*, London and New York, Routledge.
- Alt, J. E., Alesina, A., „Political Economy: An Overview", în Goodin, R. E., Klingemann, H.-D. (eds), 1996, *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Anderson, C. A., Hecht, J. D., 2012, „Voting when the economy goes bad, everyone is in charge, and no one is to blame: The case of the 2009 German elections", în *Electoral Studies*, 31.
- Atkinson, A. B., „Political Economy, Old and New", în Goodin, R. E., Klingemann, H.-D. (eds), 1996, *A New Handbook of Political Science*.
- Auyero, J., 2001, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham and London, Duke University Press.
- Barbu, D., 2003, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă*, ediția a doua revăzută și adăugită, București, Nemira.
- Calise, M., 1994, „The Italian Particracy: Beyond President and Parliament", în *Political Science Quarterly*, 109(3).
- Clarke, H. D., Sanders, D., Stewart, M. C., Whiteley, P., 2009, *Performance Politics and the British Voter*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Clarke, H. D., Whiteley, P., Sanders, D., Stewart, M. C., 2014, „Hunting the Snark – How We Should Study Electoral Choice in the Twenty First Century", în EPOP Conference, University of Edinburgh, 12-14 September, 2014.

[26] Javier Auyero, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita,* Duke University Press, Durham & London, 2001.

[27] Isabela Mares, Aurelian Muntean, Tsvetova Petrova, „Pressure, Favours, and Vote-buying: Experimental Evidence from Romania and Bulgaria", în *Europe Asia Studies*, 69(6), 2017, p. 940 – 960.

- Comșa, M., Gheorghiță, A., Tufiș, C. D. (editori), 2012, *Alegerile prezidențiale din România, 2009*, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană.
- Gherghina, S., Volintiru, C., 2017, „A New Model of Clientelism: Political Parties, Public Resources, and Private Contributors", în *European Political Science Review*, 4(1).
- Giugăl, A., 2015, „Spațiu și vot: Influența orașului asupra comportamentului electoral din localitățile periurbane la alegerile prezidențiale din 2014", în *Impactul transformărilor socio-economice și tehnologice la nivel național, european și mondial*, vol. 6. Disponibil la SSRN: https://ssrn.com/abstract=2670450.
- Giugăl, A., Johnston, R., Chiru, M., Ciobanu, I., Gavriș A., 2017, „Gerrymandering and Malapportionment, Romanian Style: The 2008 Electoral System", în *East European Politics and Societies and Cultures*, 31(4).
- Goldthorpe, J. H., „Modelling the Pattern of Class Voting in British Elections, 1964-1992", în G. Evans (editor), 1999, *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford, Oxford University Press.
- Guidieri, R., 2008, *Abundența săracilor. Șase priviri critice asupra antropologiei*, Cluj-Napoca, Idea Design & Print.
- Ho, K., Clarke, H. D., Chen, L.-K., Weng, D. L.-C., 2013, „Valence Politics and Electoral Choice in a New Democracy: The Case of Taiwan", în *Electoral Studies*, 32.
- Iațu, C., Boamfă, I., Alupului, C., Năstuță, S., Grecu, S. P., Asiminei, R., Horea-Șerban, R. I., Bodocan, V., Giugăl, A., Timofciuc, C., 2014, *Atlasul electoral al României: 1990-2009*, Iași, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza".
- Johnston, R., Pattie, C., 2006, *Putting Voters in their Places. Geography and Elections in Great Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- Lipset, S. M., Rokkan, S. E., „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments", în Lipset S. M., Rokkan, S. E. (eds), 1967, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press.
- Mares, I., Muntean, A., Petrova T., 2017, „Pressure, Favours, and Vote-buying: Experimental Evidence from Romania and Bulgaria", *Europe Asia Studies*, 69(6).
- O'Rourke, B. K., Hogan, J., 2014, „Guaranteeing Failure: Neoliberal Discourse in the Irish Economic Crisis", în *Journal of Political Ideologies*, 9(1).
- Pavel, D., Huiu, I., 2003, *Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice*, *1989-2000*, Iași, Polirom.
- Pele, A., 2015, „Prognoză în profil teritorial: Cum va arăta economia fiecărui județ în 2016", *CursDeGuvernare*. Disponibil online la http://cursdeguvernare.ro/prognoza-in-profil-teritorial-cum-va-arata-economia-fiecarui-judet-in-2016.html.
- Preda, C., Soare, S., 2008, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, București, Nemira.
- Radu, A., 2015, *România partidelor politice. Un sfert de veac de pluripartidism: 1989-2014*, București, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale.
- Rotariu, T., Comșa, M. (editori), 2005, *Alegerile generale din 2004, O perspectivă sociologică*, Cluj-Napoca, Eikon.
- Scarbrough, E., 1984, *Political Ideology and Voting*, Oxford, Clarendon Press.
- Seiler, D.-L., „Pot fi aplicate clivajele lui Rokkan în analiza partidelor politice din Europa centrală?", în De Waele, J. M. (editor), 2003, *Partide politice și democrație în Europa centrală și de est*, București, Humanitas.

Mandatul imperativ pentru aleşii locali în România: erorile de argumentare ale CCR şi efectele politice nefavorabile consolidării democratice

Roberta-Manuela OGARU

I. Mandatul imperativ: câteva aspecte teoretice

Definiţie şi principii

Mandatul imperativ se referă la situaţia în care „alegătorii impun în avans propriilor reprezentanţi o decizie, iar alesul este mai degrabă delegat, sau agent, decât reprezentant al propriilor alegători", care are dreptul de a acţiona „conform propriei judecăţi"[1]. Deşi conceptul este obiectul de interes a două discipline diferite, ştiinţele politice şi dreptul constituţional, abordările diferă în foarte mică măsură. În esenţă, ambele discipline folosesc argumente din lucrările filosofice ale secolelor al XVII-lea şi al XVIII-lea, precum şi din evenimente istorice de referinţă, atunci când principiile filosofice au căpătat viaţă devenind doctrine politice şi constituţionale, cum este Revoluţia Franceză din 1789, care a proclamat pentru prima dată suveranitatea poporului înglobat în naţiune şi a interzis mandatul imperativ.

Specialiştii în ştiinţe politice încadrează în categoria tipurilor de mandat imperativ orice abatere principială de la teoria mandatului reprezentativ, care, în esenţă, dă libertate de conştiinţă alesului, independent de orice interferenţă impusă, fie ea din partea reprezentaţilor, fie din partea partidelor ori din altă sursă. Deci orice îngrădire a mandatului liber, prin obligativitatea de a urma instrucţiunile şi direcţiile din partea votanţilor sau din partea partidelor, se constituie în mandat imperativ. În sensul său iniţial şi cel mai utilizat, „votanţii le dau instrucţiuni reprezentanţilor şi au dreptul să îi revoce din funcţii, dacă reprezentanţii nu urmează instrucţiunile".[2] Astfel, mandatul imperativ obligă reprezentanţii să urmeze cu stricteţe voinţa exprimată a electorilor, fără posibilitatea de a o modifica. Mandatul reprezentativ se constituie într-una din condiţiile de bază ale guvernării reprezentative şi ale democraţiei moderne.[3] În vreme ce mandatul imperativ este asociat cu vremurile îndepărtate temporal, când, în Evul Mediu, reprezentanţii erau delegaţii celor care îi alegeau la nivel central, dar şi cu vremurile mai apropiate, când, de obicei, este întâlnit în ţările cu regim autoritar sau în democraţiile în curs de consolidare.

II. În ce alte ţări europene se aplică instituţia mandatului imperativ?

Pentru aleşii locali, nicio altă ţară din Europa nu aplică instituţia mandatului imperativ. România este singura ţară din Europa care are această prevedere pentru reprezentanţii din

[1] Alice Holden, „The Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages", în *Political Science Review*, 24, 886 – 912, 1930, p. 887.

[2] Michel Troper, „Sovereignty", în Michel Rosenfeld, András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 12.

[3] John Forejohn, Jack N. Rakove, Jonathan Riley (eds), *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 205.

instituţiile de guvernare locală. Nicio altă ţară din Europa nu prevede asemenea sancţiuni aleşilor locali, în cazul în care aceştia decid să îşi schimbe partidul în timpul mandatului de reprezentant.

Portugalia este singura ţară din Uniunea Europeană care are această prevedere constituţională pentru aleşii propriului legislativ. Trebuie spus însă că a fost criticată de mai multe organizaţii internaţionale, precum Comisia de la Veneţia şi Uniunea Interparlamentară, pentru această prevedere care se consideră a avea un caracter democratic îndoielnic. Portugalia aplică această prevedere exclusiv pentru parlamentari, neavând nicio astfel de obligativitate pentru reprezentanţii locali. Aceştia din urmă deţin mandate în totalitate libere, nefiind sancţionaţi de nicio prevedere legală, în cazul în care îşi schimbă apartenenţa politică. O altă ţară, care încă nu se află în clubul democraţiilor europene cu adevărat consolidate, este Ucraina, care aplică încă din 1999 o formă de mandat imperativ asemănătoare celei din Portugalia, pentru care, de asemenea, a fost intens criticată de către organizaţiile internaţionale şi de către specialiştii în drept şi ştiinţe politice.[4] Comisia de la Veneţia scria că prevederile referitoare la interzicerea migraţiei politice „violează principiul mandatului liber şi independent al parlamentarilor prin introducerea mandatului imperativ, lucru care nu este compatibil cu doctrina larg acceptată şi tradiţională a democraţiei reprezentative”[5]. Lista tuturor ţărilor care aplică prevederea mandatului imperativ pentru aleşii locali nu este tocmai scurtă, însă aproape toate ţările sunt fie regimuri autoritare, fie democraţii în curs de consolidare.[6]

III. Istoria mandatului imperativ în România

Instituţia mandatului imperativ se aplică în România începând cu anul 2006 pentru aleşii locali – primari, consilieri locali şi judeţeni – , însă nu şi pentru membrii Parlamentului. Pentru aceştia din urmă, Constituţia României prevede clar în art. 69, la alin. (2), că „orice mandat imperativ este nul”. Adoptarea acestei legi a constituit de fapt o măsură politică de stopare a fenomenului politic intitulat în limbajul public autohton *migraţie politică*, fenomen identic cu ceea ce în literatura ştiinţei politice se numeşte „party-switching” sau „floor-crossing” şi care se referă la schimbarea oficial recunoscută a apartenenţei la un partid a unui reprezentant ales.[7] În continuare, istoria mandatului imperativ este datată în timp, încă de la primele prevederi din legislaţia României din secolul al XIX-lea. Cu surprindere, constatăm că România din secolul al XIX-lea era cu mult mai modernă decât România secolului al XX-lea, atât decât cea din perioada comunistă, cât şi decât cea de astăzi. Mandatul reprezentativ, una dintre emblemele democraţiei reprezentative, a fost bine statuat şi pus la loc de cinste în legislaţia din secolul al XIX-lea.

[4] Ioulia Shukan, „Political parties, parliamentary discipline and «imperative mandate» in Ukraine (1998-2008)”, ECPR Joint Sessions, Lisbon, 14 – 19 aprilie 2009.

[5] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Comments on the draft amendments to the law on the status of people’s deputies of Ukraine”. Disponibil online la: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)069-e (accesat la data de 7 martie 2018).

[6] Zdzisław Kędzia şi Agata Hauser, „The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate”, în *Inter-Parliamentary Union*, Geneva, 2011, p. 13.

[7] William B. Heller, Carol Mershon, „Introduction: Legislative Party Switching, Parties, and Party Systems”, în William B. Heller, Carol Mershon (eds), *Political Parties and Legislative Party Switching*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, p. 8.

III.1. Adoptarea instituţiei mandatului imperativ în 2006

Instituţia mandatului imperativ a fost introdusă în anul 2006, prin *Legea nr. 249/2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali*, prin adăugarea lit. h) la art. 9, alin. (2), care prevede încetarea mandatatelor de consilier local şi consilier judeţean odată cu „pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales". O formă mai blândă a mandatului imperativ a fost introdusă şi pentru primari şi preşedinţii de consilii judeţene la lit. g[1]), alin. (2), a art. 15, prin care aceştia îşi pierd mandatele de aleşi: „pierderea, prin demisie, a calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţii naţionale pe a cărei listă a fost ales". Legea diferenţiază astfel între două categorii, consilieri locali şi judeţeni, pe de o parte, şi primari şi preşedinţi de consilii judeţene, pe de altă parte, care au mandate concepute diferit. Reprezentanţii din prima categorie, a consilierilor locali şi judeţeni, îşi pierd mandatul în două situaţii ce ţin de calitatea de membru de partid:

1) prin demisie, această situaţie fiind adoptată pentru a opri fenomenul de migraţie politică;

2) prin excludere din partid, situaţia fiind de aşteptat să apară atunci când consilierul încalcă disciplina partidului. Pentru reprezentanţii din a doua categorie, pierderea mandatului are loc exclusiv în situaţia demisiei, obligativitatea de a fi obedient disciplinei de partid nefiind reglementată de lege.

Conform *Expunerii de motive*, ataşate propunerii legislative privind modificarea statutului aleşilor locali, se înţelege că s-a dorit ca prin introducerea mandatului imperativ la nivelul aleşilor locali să se stopeze fenomenul migraţiei politice, deoarece acest fenomen afectează imaginea clasei politice şi se constituie într-o „trădare faţă de electoratul care a votat pentru o persoană de o anumită orientare politică"[8]. Prin lege s-a dorit ca mandatul de reprezentant să fie legat de partid şi nu de candidat, se dorea a fi „o asigurare a funcţionării consiliului local în conformitate cu realitatea exprimată de către comunitatea locală" şi „respectarea voinţei electoratului".[9]

III.2. Mandatul imperativ în perioada comunistă

Dacă pentru perioada postcomunistă mandatul imperativ a fost o noutate, nu era însă ceva neobişnuit pentru România înainte de 1989, când, ca şi celelalte ţări din blocul comunist, a avut prevederi constituţionale care impuneau imperativitatea mandatului de ales, atât pentru aleşii Marii Adunări Naţionale, cât şi pentru reprezentanţii locali, ai consiliilor locale. Astfel, art. 60 din Constituţia Republicii Socialiste România din 1965[10] stipula: „Fiecare deputat este obligat să prezinte periodic alegătorilor dări de seamă asupra activităţii sale şi a Marii Adunări Naţionale", iar art. 92 dădea aceeaşi obligaţie şi reprezentanţilor locali: „Fiecare deputat este obligat să prezinte periodic alegătorilor dări de seamă asupra activităţii sale şi a consiliului popular în care

[8] Expunere de motive la Proiectul de lege nr. L611/2005. Proiect de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Disponibil online la: https://www.senat.ro/legis/PDF/2005/05L611EM.pdf (accesat la data de 20 februarie 2018).

[9] Expunere de motive la Pl-x nr. 377/2005. Propunere legislativă pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/proiecte/2005/300/70/7/em377.pdf (accesat la data de 20 februarie 2018).

[10] *Constituţia Republicii Socialiste România din 1965*. Disponibil online la: www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=37735 (accesat la data de 15 februarie 2018).

a fost ales." Legea nr. 57 din 26 decembrie 1968 privind organizarea şi funcţionarea consiliilor populare descrie în detaliu îndatoririle deputaţilor locali[11]: „de a ţine consfătuiri cu cetăţenii din circumscripţiile electorale", „pentru a se consulta cu ei în legătură cu problemele ce urmează să fie dezbătute," de a prezenta „periodic dări de seamă privind activitatea lor şi a consiliului popular din care fac parte, în faţa alegătorilor din circumscripţiile electorale în care au fost aleşi" şi „să se intereseze de rezolvarea cererilor, reclamaţiilor, sesizărilor şi propunerilor făcute de cetăţeni". Mandatul imperativ era unul de tip delegat din partea comunităţii care l-a ales.

III.3. Mandatul reprezentativ în România secolului al XIX-lea

Însă istoria mandatului imperativ în România poate fi datată într-un timp chiar şi mai îndepărtat istoric, mai precis în secolul al XIX-lea. Un lucru cu adevărat interesant de constatat este faptul că legislaţia românească din secolul al XIX-lea construia foarte clar un tip de mandat liber pentru reprezentant, fie el la nivel central în Parlamentul ţării, fie el la nivel local, în instituţiile judeţene. Astfel, Constituţia României din 1866, la art. 38, prevede următoarele: „Membrii amândurora Adunărilor represintă naţiunea, era nu numai judeţul sau localitatea care i-a numit", şi la art. 51: „Nici unul din membrii uneia sau celei-alte Adunări nu pote fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile şi voturile emise de densul în cursul esecritiului mandatului seu."[12] Pentru reprezentanţii locali, Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru infiinţiarea Consiliuriloru judeţiane explică felul în care era conceput mandatul aleşilor. La art. 47: „Fiacare membru represinta în Consiliu judeţiulu întregu, iar nu numai circonscripţiunea electorală care'lu a alesu."[13] Astfel, la jumătatea secolului al XIX-lea, România avea prevederi clare şi explicite care instituiau libertatea mandatului de reprezentant la nivel local. Libertatea mandatelor reprezentanţilor este păstrată, chiar dacă nu în toată legislaţia în mod explicit, până la adoptarea legislaţiei comuniste prin Legea nr. 57/1968 privind organizarea şi funcţionarea consiliilor populare. Aşadar, se poate emite o concluzie provizorie şi la o primă vedere, aceea că instituţia mandatului alesului local era mult mai modernă în secolul al XIX-lea decât în zilele noastre.

III.4. Dezbateri constituţionale privind introducerea mandatului imperativ la nivel central

În 2003, în cadrul dezbaterilor constituţionale pentru revizuirea legii fundamentale, s-a propus modificarea art. 66, prin introducerea următorului amendament: „Deputatul sau senatorul care părăseşte partidul pe listele căruia a fost ales pierde de drept mandatul parlamentar"[14], tocmai cu scopul de a stopa fenomenul migraţiei politice. Amendamentul a fost respins din mai multe motive relevante pentru dezbaterea privind mandatul imperativ la nivel local. Primul argument a fost cel al dificultăţii în a face distincţia în prevederile constituţionale dintre două situaţii complet diferite: prima se referă la demisia alesului şi poate fi asociată migraţiei politice, în vreme ce a doua, în

[11] Legea nr. 57 din 26 decembrie 1968 privind organizarea şi funcţionarea consiliilor populare. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=27844.

[12] Constituţia României din 1866. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=37755 (accesat la data de 15 februarie 2018).

[13] Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru infiinţiarea Consiliuriloru judeţiane. Disponibil online la: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/19575 (accesat la data de 20 februarie 2018).

[14] Dezbateri parlamentare, Şedinţa Senatului României din 27 august 2003 (sesiune extraordinară). Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?idm=1&ids=5526 (accesat la data de 20 februarie 2018).

care partidul poate exclude propriul membru, care ulterior îşi pierde mandatul de parlamentar, a fost catalogată ca o situaţie care permite arbitrariul partidului şi deschide posibilitatea unei dictaturi a partidului. Mai mult, amendamentul a fost respins deoarece o asemenea prevedere ar face imposibilă respectarea alin. (1), care spune: „În exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului”[15], şi pentru că mandatul unui reprezentant al poporului nu poate fi dependent de emoţiile unui preşedinte de partid, care, uneori, îşi permite chiar să schimbe un preşedinte de filială. De asemenea, s-a invocat argumentul prin care mandatul de parlamentar nu ar mai fi unul liber, ci „legat de glia” partidului, şi că nu orice demisie poate fi catalogată ca traseism politic, putând fi expresia exprimării propriei conştiinţe.[16] Au existat voci care au susţinut că tocmai în această perioadă de maturizare politică a partidului mandatul trebuie păstrat reprezentativ pentru a permite parlamentarilor să ţină pasul cu schimbările majore care au avut loc la nivelul ideologic al partidelor (schimbarea doctrinei, *extremizare*, conflictele dintr-o alianţă electorală). Unul dintre argumentele cele mai importante aduse în dezbatere a fost adus de Valer Dorneanu, care a spus că nu trebuie încălcat un principiu constituţional fundamental, pentru a corecta o serie de comportamente individuale, care pot fi corectate prin alte măsuri organizatorice ale partidelor politice: „sunt convins că o asemenea soluţie ar încălca nişte principii constituţionale: ar încălca libertatea de opinie, libertatea de expresie, ar încălca relaţiile normale, constituţionale care se nasc între aleşi şi electoratul lor. Eu cred că în altă parte trebuie găsită soluţia, în disciplina de partid, în modul de selectare a oamenilor. Şi, în orice caz, repet, aceasta nu este o soluţie, pentru că, dacă noi am aproba textul propus de către colegii noştri, am crea un precedent foarte periculos. Deci, pe cel care îşi dă demisia dintr-un partid îl excludem de drept, ar urma ca acei care sunt excluşi din partid din motive politice, la rândul lor, să fie şi ei excluşi din Parlament. Şi alte şi alte soluţii, practic, s-ar ajunge la încălcarea în întregime a normelor care dirijează dreptul constituţional”[17].

IV. Istoria jurisprudenţei Curţii Constituţionale a României privind mandatul imperativ în România

Din 2006 până astăzi s-au înregistrat şapte sesizări către CCR, care denunţau lipsa de constituţionalitate a prevederilor privind mandatul imperativ, invocând o paletă largă de argumente: îngrădirea dreptului de a fi ales (Decizia nr. 134/2008), îngrădirea dreptului la asociere post-alegeri (Decizia nr. 915/2007), egalitatea în drepturi (Decizia nr. 134/2008), libertatea de exprimare şi libertatea conştiinţei persoanei (Decizia nr. 915/2007), arbitrariul actului de excludere din partid (Decizia nr. 1167/2007), îngrădirea dreptului la asociere (Decizia nr. 915/2007, Decizia nr. 134/2008), posibilitatea arbitrariului deciziilor partidelor de a-şi exclude propriii membri din funcţiile publice (Decizia nr. 1167/2007), invocarea articolului constituţional referitor la nulitatea mandatului imperativ pentru reprezentanţii în Parlament (Decizia nr. 779/2008), precum şi multe alte argumente filosofice împotriva mandatului imperativ.

[15] Intervenţie a deputatului Octavian Mitu, în şedinţa Camerei Deputaţilor din 30 iunie 2003. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5502&idm=2 (accesat la data de 22 februarie 2018).

[16] Intervenţie a deputatului Sever Meşca, în şedinţa Camerei Deputaţilor din 30 iunie 2003. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5502&idm=2 (accesat la 22 februarie 2018).

[17] Intervenţie a deputatului Valer Dorneanu, în şedinţa Camerei Deputaţilor din 30 iunie 2003. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5502&idm=2 (accesat la 22 februarie 2018).

Argumentul principal pe care îl invocă Curtea în respingerea sesizărilor de neconstituționalitate face referire la art. 8 din Constituția României și privește rolul partidelor de contributori la exprimarea voinței alegătorilor, ca organizații care „contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor", iar mandatul imperativ devine dezirabil și justificabil în scopul de a stopa fenomenul migrației politice, care modifică „configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului"[18]. Argumentul este întărit și de raportarea la tipul de sistem electoral, acela de reprezentare proporțională cu liste închise de partid, sistem ce deține principiul de reprezentare mai degrabă prin intermediul partidelor politice ca organizații și nu prin intermediul candidaților.

IV.1. Trei erori severe de construire a argumentațiilor Curții Constituționale a României

Argumentarea Curții Constituționale privind legitimitatea și constituționalitatea mandatului imperativ pentru aleșii locali conține câteva erori severe:

(1) *Are alt punct de plecare decât conceptul aflat în discuție, adică mandatul imperativ*. În primul rând, argumentarea Curții face apel la articole din Constituție care nu fac obiectul în sine al dezbaterii, adică instituția mandatului imperativ. Astfel, deși subiectul deciziei este în sine mandatul imperativ, Curtea nu își construiește argumentația pornind de la articolul din Constituție care face obiectul mandatului imperativ [art. 69, alin. (2)]. Din contră, Curtea trece cu vederea acest articol și își construiește argumentația în jurul altui articol din Constituție, acela referitor la rolul partidelor politice în România, așa cum este descris la art. 8, alin. (2): „[Partidele politice] contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor".

Astfel, deși conceptul care suferă schimbarea este „mandatul", Curtea refuză orice referire la modul în care este definit acesta în Constituție și caută să justifice modificarea tipului de mandat fără a arunca vreo privire la definițiile și spiritul în care a fost scrisă legea fundamentală pentru conceptul aflat în analiză, adică „mandatul". Curtea, în schimb, se uită la un argument indirect, la caracterul partidelor de a fi reprezentanți ai poporului, așa cum se deduce din decizii. CCR „înmânează" partidului politic din România mandatul de reprezentant local, făcând din partid reprezentantul fundamental al cetățenilor. Prin acest tip de argumentare, Curtea consideră că partidele politice au dreptul constituțional de reprezentare politică. Curtea nu se referă deloc la conceptul care în sine a suferit modificări, adică cel de mandat, ci se uită la caracterul reprezentativ al partidelor politice. Însă legea fundamentală nu face din partide depozitarele de drept ale reprezentării politice, ci doar contributori la exprimarea voinței electorale [art. 8 alin. (2)]: „Ele (partidele) **contribuie** la definirea si la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației." Partidele doar contribuie la o mai bună reprezentare, fiind astfel parte dintr-un proces mai complex. Dacă legiuitorul ar fi dorit să facă din partide depozitare de drept ale mandatelor de reprezentare, atunci nu ar fi ales cuvântul „contribuie", iar textul ar fi sunat astfel: „Partidele **definesc și exprimă** voința politică a cetățenilor", însă partidele *doar contribuie* la acest proces de reprezentare, nefiind singurii agenți ai reprezentării politice. Argumentele Curții nu sunt construite în spiritul legii fundamentale.

[18] Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007.

(2) *Este construită pe o prevedere a unei legi organice, făcând ca, paradoxal, constituționalitatea privind mandatul imperativ să varieze în funcție de modificările impuse legii electorale*. Primul argument se referă la prezervarea voinței electorale așa cum a fost exprimată la momentul alegerilor. În acest sens, argumentul principal al Curții este că legea este constituțională atâta vreme cât se respectă principiul proporționalității, principiu care, paradoxal, nu este stipulat în Constituție, ci este specificat într-o lege organică, Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale.

Altfel spus, mandatul imperativ pentru consilieri este justificat de un principiu, cel al reprezentării proporționale, care nu este de găsit în Constituție, ci doar în legea electorală privind alegerea administrației publice locale. Pentru a se respecta fidel votul, așa cum a fost exprimat pentru partide politice, mandatul este sacrificat devenind unul imperativ. Dacă, să presupunem, legea electorală s-ar modifica, iar principiul reprezentării proporționale ar fi abandonat, de exemplu, în favoarea principiului majorității simple, atunci această prevedere a mandatului imperativ ar deveni brusc neconstituțională. O întrebare importantă se consideră pertinent a fi adresată: cum este posibil ca, în general, constituționalitatea unei prevederi să varieze în funcție de modificările impuse unei legi organice, care are un caracter inferior Constituției? De așteptat ar fi ca discuțiile privind acest subiect al mandatului imperativ și orice analiză a Curții în acest sens să facă referiri directe la cum este conceput și definit mandatul de ales în Constituție, însă orice referire constituțională la mandat este ignorată, ba chiar încălcată.

(3) *CCR legitimează întoarcerea la concepția medievală privind reprezentarea politică, adică la mandatul imperativ, și statuează renunțarea la doctrina modernă a mandatului reprezentativ.* În al doilea rând, eroarea care decurge din ignorarea prevederilor din textul Constituției despre mandatul imperativ duce la o altă eroare, aceasta fiind una de ordin filosofic și referindu-se la modul în care este conceput mandatul alesului. Curtea justifică o schimbare de paradigmă asupra modului în care mandatul reprezentantului local este văzut. Astfel, prin instituirea mandatului imperativ pentru aleșii locali, avem de a face cu o întoarcere la concepția medievală, până la Revoluția Franceză din 1789, când reprezentanții locali primeau instrucțiuni clare din partea cetățenilor privind pozițiile, deciziile și acțiunile pe care trebuiau să le ia în forul instituției reprezentative. Interzicerea mandatului imperativ este una dintre dogmele democrației reprezentative.[19] În România, s-a renunțat la doctrina mandatului reprezentativ, specifică democrației moderne care nu poate fi altfel decât reprezentativă, doctrină pe care o aplică aproape toate democrațiile vechi și cele mai noi și consolidate. Plecând de la acest argument central, Comisia de la Veneția a criticat clar și în mai multe rânduri mandatul imperativ, în orice formă ar fi, fie impus de disciplina de partid, fie de tip delegat, din partea cetățenilor.[20]

IV.2. Considerații pe seama erorilor de argumentare ale CCR privind mandatul imperativ

Argumentele Curții vin să justifice o măsură instituțională în fața unui fenomen politic. Conceptul care suferă o schimbare în sine este mandatul alesului local, care încetează a mai fi unul reprezentativ și devine unul imperativ, și nu din partea cetățenilor, ci din partea partidelor. Astfel, deși Curtea nu admite explicit, se poate vorbi de o modificare în caracterul reprezentativ

[19] John Ferejohn, Jack N. Rakove, Jonathan Riley, *op. cit*., p. 205.

[20] Comisia de la Veneția, Report on the imperative mandate, 14 martie 2009. Disponibil online la: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e.

al mandatului, prin respingerea argumentelor aduse de sesizările prin care se cerea să se aplice o extindere a prevederii constituționale privind mandatul imperativ pentru deputați și senatori. Așa cum am văzut, argumentarea Curții se bazează pe două argumente fragile din două motive.

Curtea comite câteva greșeli în argumentarea pe care o face privind constituționalitatea mandatului imperativ la nivel local. Punctul său de plecare nu este litera legii fundamentale, ci o prevedere dintr-o lege organică, care stipulează principiul proporționalității în repartizarea mandatelor. În al doilea rând, singura referire la o prevedere constituțională este cea referitoare la partide politice, și nu la conceptul în sine aflat în discuție, care este mandatul. Astfel, Curtea a mutat obiectul de analiză și de interes de la conceptul de „mandat" la cel de „reprezentare" . Însă, chiar și privită doar din perspectiva concepției asupra reprezentării, prevederea este cât se poate de neconstituțională. Democrația reprezentativă presupune existența partidelor politice, de altfel, este greu de conceput în lipsa acestora.[21] Însă teoria democrației reprezentative este însoțită de principiul mandatului liber, care se opune în mod limpede mandatului imperativ. Renunțarea la reprezentarea de tip delegat, prin care, la bază, comunitatea își trimitea un agent care îndeplinea întocmai indicațiile cetățenilor pe care îi reprezenta are loc treptat încă din secolul al XVIII-lea, când Edmund Burke se declară a fi reprezentantul întregii națiuni, și nu doar al comunității care i-a acordat voturile, având libertatea de conștiință de a lua cele mai bune decizii pentru întreaga națiune, după cum crede acesta de cuviință. Prin celebrul său discurs de la Bristol, Burke marchează un salt important în democrația modernă prin renunțarea la mandatul de tip delegat, în favoarea mandatului liber. Toate democrațiile moderne au la bază acest tip de mandat reprezentativ. Diferite forme ale mandatului imperativ se găsesc în regimurile autoritare, în semidemocrații și în democrațiile noi. Pentru tipul de mandat aflat în discuție în acest studiu, Portugalia este singura democrație consolidată din lume care admite pierderea mandatului în cazul în care reprezentantul încetează a mai fi membrul partidului pe listele electorale pe care a fost ales.

Concepția asupra mandatului de consilier, așa cum se desprinde din jurisprudența Curții Constituționale și din Legea nr. 393 din 28 septembrie 2004 privind Statutul aleșilor locali, este tributară concepției medievale asupra mandatului de reprezentare. Curtea susține că alesul, în calitatea lui de consilier, este delegatul partidului în administrația locală și reprezentantul cetățenilor în a îndeplini, ca membru de partid ales, mandatul venit din partea cetățenilor constând în programul electoral. În acest caz, eroarea este dublă. În primul rând, consilierul este considerat delegatul partidului, fiind obligat să se supună disciplinei de partid, deoarece altfel riscă să își piardă mandatul. Este limpede că libertatea de conștiință a consilierului este suprimată. În al doilea rând, jurisprudența Curții justifică propria decizie de a considera constituțională prevederea de la lit. h), apelând la un motiv care, așa cum am arătat, se fundamentează pe un principiu nespecificat în Constituție, și anume principiul proporționalității, bazându-se aparent pe un al doilea tip de mandat de tip delegat, de data aceasta între cetățeni și partide. Curtea susține că partidele au ca mandat să își respecte programul electoral cu care au obținut voturile cetățenilor. În fapt, acest mandat în sine nu există, deoarece cetățenii nu au nicio formă de control asupra partidelor politice prin care să le sancționeze, dacă nu îndeplinesc programul electoral. Singurul moment de acest fel este acela al alegerilor, moment ce nu poate da seama

[21] Nadia Urbinati, „Representative democracy and its critics", în Sonia Alonso, John Keane, Wolfgang Merkel (eds), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 49.

de o relație de tip titular-delegat. Tipurile de mandate descrise de Curtea Constituțională în deciziile de neconstituționalitate care vizează condiționarea continuității mandatului de consilier de apartenența politică la partidul pe listele căruia a candidat sunt de două feluri și ambele sunt de tip delegat. Primul este mandatul pe care îl au partidele față de cetățeni, acela de a duce la îndeplinire întocmai programul electoral. Al doilea se referă la mandatul de tip delegat pe care partidele îl dau propriilor membri, în calitatea lor publică de consilieri, de a îndeplini instrucțiunile partidelor cu scopul limpede de a respecta programul electoral cu care au câștigat alegerile. Felul în care Curtea concepe mandatul alesului se îndepărtează cu mult de mandatul reprezentativ specific democrației moderne, care prevede libertatea de conștiință și de decizie a alesului.

În altă ordine de idei, argumentarea Curții, care face apel la principiul proporționalității respectat în legile electorale, este nu numai o eroare în sine, ci și un argument filosofic fragil privind felul în care se construiește reprezentarea prin sistemele electorale. Un alt argument este că, pe buletinul de vot pentru alegerile pentru consiliile locale, sunt afișați toți candidații partidului, nu numai sigla partidului. Nu avem de-a face numai cu o alegere a unui partid ca atare, ci votul este totodată și o opțiune exprimată pentru o listă de candidați. Mai mult, mandatele de consilieri se repartizează după o ordine, nu arbitrar după dispoziția partidelor. Aceste locuri de consilieri sunt alocate candidaților de pe lista propusă de către partide la alegeri în ordinea înscrisă pe listă și nu aleatoriu. Astfel, indirect, alegătorii își exprimă preferința și pentru candidații de pe listă, atunci când optează pentru un partid în defavoarea altuia. Nu de puține ori, s-a vorbit despre personalități politice, care erau intenționat așezate în capul listelor electorale ale partidelor politice tocmai pentru a atrage cât mai multe voturi, după așa-numitul principiu al locomotivei electorale. Un fenomen asemănător are loc și în cazul alegerilor pentru Parlamentul European, când partidele politice se întrec în a include pe liste personalități politice care să atragă simpatia și votul cetățenilor. Chiar dacă și pentru aceste alegeri se aplică liste închise de partid, prevederea mandatului imperativ este absentă.

V. Efectele politice și filosofice negative ale instituției mandatului imperativ

V.1. Statut diferit pentru reprezentanții parlamentari față de cei locali

Interesant este faptul ca textul Constituției României interzice mandatul imperativ referindu-se strict la mandatul senatorilor și deputaților. Cu toate acestea, prevederea, deși neconstituțională pentru deputați și senatori, este total ignorată pentru consilierii locali. Reprezentanții locali și cei de la nivel central sunt, în esență, tot reprezentanți, însă sunt tratați de lege ca fiind clase diferite de reprezentanți. De ce reprezentanții aceloraşi partide politice, aleși în acelaşi mod, pe liste închise de partid cu scrutin de reprezentare proporțională, sunt tratați diferit în legislația României? De ce ar fi reprezentarea la nivel local diferită de reprezentarea la nivel central în privința impunerii mandatului din partea partidului? Reprezentarea la nivel central este în esență aceeaşi cu cea a Parlamentului. Dacă la nivel central, în Parlament, societatea trebuie guvernată conform unei viziuni și poate conform unei linii ideologice largi, cuprinzătoare, care să dea coerență de decizie în legiferare, la nivel local, guvernarea se aplică aspectelor mai practice, punctuale, empirice, chiar ale unei regiuni, viziunile ideologice, cu care sunt înzestrate partidele, jucând un rol mai redus în trasarea direcțiilor de decizie politică la nivel local decât la nivel central.

V.2. Vot egal (pe liste închise de partid) devenit inegal ca urmare a puterii sale asupra reprezentanților

Instituția mandatului imperativ în România atrage atenția asupra inegalității puterii votului. Parlamentarii și consilierii locali sunt aleși prin sisteme de vot identice, se bucură însă de drepturi și statute diferite. Întreaga jurisprudență a CCR care justifică mandatul imperativ se construiește pe argumentul privind tipul de vot, acela pe liste închise de partid, extrapolând faptul că legitimează prezența mandatului imperativ în România. Același vot (*ballot structure*), pe liste închise de partid, acordat partidelor în cazul alegerilor parlamentare are un efect, iar în cazul alegerilor locale are alt efect. În Parlament creează o clasă de reprezentanți liberi, neconstrânși legal de indicațiile partidului, iar la nivel local dă naștere unei clase de reprezentanți de tip delegat de partid. Același vot și același sistem de vot are efecte diferite, creând clase diferite de reprezentanți. Legislația română se confruntă cu o proprie contradicție. Același sistem de vot are efecte instituționale diferite. Bineînțeles, nu este și nu poate fi vorba de efecte directe, ci de efecte indirecte, asupra interpretării date votului, asupra filosofiei votului. Cum poate același tip de vot să justifice simultan și mandatul reprezentativ, și mandatul imperativ? Așa cum am văzut, argumentarea CCR se bazează pe tipul de vot pentru a justifica mandatul imperativ în România.

V.3. Modificarea caracterului reprezentativ al instituțiilor locale

Conform Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, consiliile locale (la care se adaugă consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor) sunt denumite generic „autorități deliberative", în vreme ce primarii reprezintă „autoritățile executive"[22]. Astfel, consiliul local este echivalentul Parlamentului pentru o unitate/subunitate administrativ-teritorială. Faptul că rolul consiliului local este unul deliberativ face cu atât mai puțin justificabilă prezența mandatului imperativ pentru cei care pot fi intitulați „parlamentari locali", adică membrii consiliului local. Nu se justifică principial ca acești „parlamentari locali" să aibă un statut diferit față de parlamentarii țării, pentru care mandatul imperativ este explicit interzis de Constituție. Logica democratică ne îndeamnă ca principiul care se aplică pentru reprezentanții țării să se aplice și pentru cei locali. Un polis care interzice prin constituție un principiu, considerându-l nedemocratic pentru o categorie de reprezentanți, dar îl aplică pentru o altă categorie care este echivalentă celei dintâi la nivel local, este un polis a cărui legislație se află în contradicție de principii.

V.4. Este afectat principiul reprezentării, în favoarea principiului delegării din partea partidului, și nu a cetățenilor

Care este principiul ideologic pe care se bazează ideea mandatului imperativ pentru aleșii locali? Mandatul pe care îl are reprezentantul ca persoană este din mâinile partidelor politice și nu din cele ale poporului, deci nu se poate vorbi despre un principiu al democrației reprezentative. Avem de a face cu o democrație reprezentativă indirectă, în sensul că cetățenii desemnează reprezentanți ca partide, iar partidele, la rândul lor, mandatează reprezentanții proprii în funcțiile cu autoritate publică cu valoare reprezentativă. Practic, cetățenii aleg să fie reprezentați nu de cetățeni cu libertate de decizie și gândire, ci de organizații sau asociații de cetățeni cu aceleași viziuni politice,

[22] Art. 1 alin. (2) lit. d) și, respectiv, lit. e) din Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 – Legea administrației publice locale.

care sunt partidele politice. Acest principiu încalcă izbitor principiul democraţiei reprezentative, care se bazează pe ideea că cetăţenii sunt reprezentaţi de cetăţeni şi nu de organizaţii sau asociaţii de cetăţeni. Cu alte cuvinte, principiul pe care se bazează prevederea privind mandatul imperativ pentru aleşii locali este acela că reprezentarea este intrinsec legată de partide.

V.5. Este grav afectat principiul tragerii la răspundere a reprezentanţilor

Asumarea răspunderii pentru voturile date are loc individual, pentru fiecare consilier în parte şi nu pentru partidul din care face parte. Apare astfel o contradicţie, reprezentantul nu are libertate de conştiinţă, ci este tras la răspundere personal pentru deciziile care nu-i aparţin, care sunt în esenţă ale partidului din care face parte.

Tragerea la răspundere a consilierilor locali are loc „în nume propriu, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat" [art. 56 alin. (1)]. Asumarea răspunderii pentru voturile date are loc individual, pentru fiecare consilier în parte, şi nu pentru partidul din care face parte. Legea statutului aleşilor locali este foarte clar scrisă în cheia răspunderii personale a reprezentanţilor locali în faţa cetăţenilor, şi nu a partidelor politice din care fac aceştia parte pentru deciziile propriilor „reprezentanţi în consiliile locale".

V.6. Diluarea conceptului de ales

Nu mai putem vorbi despre aleşi, având în vedere că doar partidul este ales şi că aleşii sunt de fapt ai acestuia. Prevederea prin care mandatul consilierilor locali este legat de partidul sub umbrela căruia l-au obţinut duce la o diluare consistentă a termenului şi a conceptului de „ales". Cu greu se pot numi aleşi ai cetăţenilor consilierii. Din moment ce aleşii nu au libertate de conştiinţă şi independenţă a mandatului, putem vorbi doar de aleşi ai partidului.

V.7. Slăbirea relaţiei dintre cetăţeni şi aleşi

Tipul acesta de mandat îi face pe consilierii locali să se îndepărteze de cetăţeni, să păstreze o legătură slabă cu cei pe care îi reprezintă, deoarece nu au niciun stimul instituţional sau politic să se apropie de ei, să îi consulte sau să-i implice în vreun fel în procesul decizional, mandatul nefiind unul direct din mâinile cetăţenilor, ci unul din mâinile partidului. Pentru a fi reales, reprezentantul va căuta să intre în graţiile conducerii locale sau chiar centrale ale partidului. Locurile cu cele mai mari şanse de câştig, adică cele din fruntea listei, pot fi obţinute mai ales sau cel mai simplu prin finanţarea unor cauze ale partidelor, şi nu consultând cetăţenii. Partidele politice recompensează mai repede membrii care sprijină financiar partidul decât membrii care se implică politic în interesul comunităţii pe care o reprezintă. Asemenea prevederi privind mandatul imperativ din partea partidului stimulează reprezentanţii locali să obţină surse financiare care să le permită participarea la alegerile viitoare, pentru ca banii obţinuţi în timpul mandatului să le asigure continuitatea politică în administraţia locală.

V.8. Aleşii locali sunt, mai degrabă, reprezentanţi ai partidelor decât reprezentanţi ai cetăţenilor

Prin mandatul imperativ, consilierii devin reprezentanţi ai partidului, şi nu ai cetăţenilor, deoarece legea îi descrie ca reprezentanţi ideologici ai partidelor politice în consiliile locale. Însă, în esenţă, consilierii locali sunt reprezentanţi ai cetăţenilor în consiliul local, şi nu reprezentanţi

ideologici ai partidelor politice în cadrul acestuia. Apartenenţa politică la un partid politic este folositoare din prisma formării majorităţilor şi a unui echilibru şi a stabilităţii politice, însă nu este o condiţie *sine qua non* pentru funcţionarea unui consiliu local. Astfel, dacă un consiliu ar fi compus exclusiv din reprezentanţi fără afiliere politică la un partid politic, funcţionalitatea sa legală şi efectivă nu ar fi afectată sau ştirbită în vreun fel. Un consiliu local va fi legal constituit şi din membri independenţi, ca şi din membri ai partidelor politice. În practică, situaţia aceasta este puţin probabilă, însă nu pare imposibilă într-o situaţie politică excepţională.

Conform jurisprudenţei CCR, consilierii locali nu sunt aleşii direcţi ai cetăţenilor, ci sunt aleşii, mai precis delegaţii, partidelor politice în consiliile locale. Reprezentanţii direcţi ai cetăţenilor sunt partidele, care îşi deleagă membri ca să îi reprezinte pe cetăţeni în consiliile locale. Astfel, un consilier local reprezintă în esenţă un partid şi alegătorii săi. Mai mult, conform acestei jurisprudenţe, consilierul local are de îndeplinit un mandat din partea partidelor, pe lângă mandatul din partea cetăţenilor. Consilierii locali nu pot avea un statut special faţă de ceilalţi „aleşi locali" , adică faţă de primari şi preşedinţii de consilii. Aşa cum am văzut, din punctul de vedere al filosofiei reprezentării politice, statutul consilierilor locali devine foarte ambiguu în prezenţa aplicării unui mandat imperativ. Paradoxal, teoria mandatului imperativ clasică se referă la un mandat cu care este însărcinat şi care vine din partea cetăţenilor, în vreme ce mandatul imperativ în acest caz este impus din partea partidelor politice.

V.9. Posibilitatea deciziilor arbitrare ale partidelor

Legea nr. 249 din 22 iunie 2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali completează lista situaţiilor în care un ales poate să îşi piardă mandatul de consilier şi prevede „pierderea calităţii de membru al partidului politic sau al organizaţiei minorităţilor naţionale pe a cărei listă a fost ales" [art.9 alin. 2 lit. h[1])], fără însă a preciza în ce situaţii se poate găsi alesul în raport cu partidul său pentru a fi exclus.

Oricare dintre aceste situaţii poate fi posibilă:

a) reprezentantul încetează să mai fie membru al partidului;

b) reprezentantul demisionează din partid;

c) reprezentantul este exclus din partid;

d) reprezentantul migrează la alt partid politic şi renunţă la partidul pe listele căruia a fost ales.

Daca s-ar fi limitat strict la migraţia politică, prevederea ar fi fost formulată altfel, însă, prin aceasta formulare laxă, pot fi mai multe situaţii, precum cea privind excluderea din partid. Reiterând, această prevedere nu are doar obiectivul declarat de a păstra nealterat rezultatul electoral şi deci de a preîntâmpina astfel fenomenul de migraţie politică, ci, în plus, dă partidelor posibilitatea să îşi sancţioneze disciplinar membrii prin excluderea din partid, ceea ce duce implicit la pierderea calităţii de consilier local. Mai mult, Curtea însăşi a afirmat că „pierderea calităţii de membru al unui partid poate fi expresia unor premise subiective ori a arbitrariului"[23].

[23] Decizia nr. 530 din 12 decembrie 2013 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 13 ianuarie 2014.

Așa cum Uniunea Interparlamentară (Inter-Parliamentary Union – IPU)[24] observă, „asemenea prevedere este întotdeauna legată de lipsa de loialitate și de breșe în disciplina de partid”[25]. Cu alte cuvinte, partidele se folosesc de aceste prevederi instituționale pentru a-și ajuta propria consolidare ideologică, dar și a puterii unui partid. În fapt, partidele ar trebui să își găsească singure soluții de a se consolida ideologic, să-și convingă propriii membri să rămână, nu să îi forțeze prin intermediul legislației. Altfel spus, de pe urma acestei prevederi, partidele sunt cele care au cel mai mult de câștigat, însă în detrimentul principiilor democratice. Pierderea mandatului de reprezentant odată cu pierderea calității de membru al partidului de pe listele căruia a fost ales nu este o soluție recomandată de nicio organizație internațională care studiază și se ocupă de recomandări privind buna funcționare a democrației. Așa cum IPU notează, dacă alegerile sunt considerate ca moment contractual fundamental pentru relația dintre reprezentanți și reprezentați, atunci prezervarea cu fidelitate a structurii de putere obținută în alegeri devine esențială.[26] Aceasta este însă logica reprezentării de tip delegat, aflată în conflict cu logica modernă a tipului de „mandat liber”, în care reprezentantul are libertate de conștiință (și responsabilitate) în ce privește luarea celor mai bune decizii pentru cetățenii pe care îi reprezintă.

Legea asumă că partidul este întotdeauna de bună-credință, în vreme ce reprezentantul este cel care deviază de la mandatul programatic dobândit la alegeri. Ce se întâmplă în situația în care partidul este cel care derapează de la linia ideologică asumată sau de la programul electoral pentru care a obținut girul cetățenilor? În acest caz, membrii fie aleg să rămână fideli promisiunilor electorale „contractuale”, riscând să își piardă mandatul deoarece nu se supun disciplinei partidului, fie, fără ocolișuri, aleg să demisioneze din partid și își pierd mandatul ca semn de protest în fața deciziilor partidului. Acest gen de situație relevă un aspect evident: legea protejează partidele în detrimentul reprezentantului de drept al mandatului, care este întotdeauna un individ.

Cert este că pierderea mandatului este condiționată de îndeplinirea unui criteriu: acela de pierdere a calității de membru de partid. Altfel spus, întâi reprezentantul încetează a mai fi membrul partidului și abia apoi este deposedat de mandatul de consilier.

Deși adoptată pentru a combate migrația politică, prevederea a fost folosită de către organizațiile locale ale partidelor drept armă politică în mâinile conducerii locale a partidului, care, la cea mai mică abatere disciplinară, a amenințat și chiar a exclus propriii membri, deposedându-i de mandat sau, în unele cazuri, deposedându-i pentru a-i înlocui cu alți membri preferați de conducere. Astfel, prevederea aceasta poate lăsa loc unor abuzuri pe care organizația locală a unui partid politic aflată în conflict cu un membru al său le poate face. Certurile din cadrul unui partid se pot sfârși în excluderi, cu pierderea sprijinului politic și, în final, încetarea mandatului de consilier. Partidele politice pot folosi această prevedere în răfuielile intrapartinice la nivel local. De exemplu, avem cel puțin două cazuri, precum cele ale lui Romeo Rezeanu și Horia Călimente, consilieri locali ai orașului Constanța (2016 – prezent)

[24] IPU este o organizație internațională formată din parlamentele naționale din întreaga lume, care și-a propus încă de la înființare, în 1889, să apere valorile democratice.

[25] Zdzisław Kędzia and Agata Hauser, *op. cit.*, p. 14.

[26] *Ibidem,* p. 16.

care au fost excluşi din organizaţia locală a partidului doar pentru că nu au fost de acord cu votul propus de liberali împotriva trecerii stadionului Farul în administrarea municipalităţii constănţene. Partidul decisese să voteze în favoarea acestei acţiuni, iar ei s-au opus. Conducerea organizaţiei PNL Constanţa a decis foarte repede excluderea lor din partid şi, totodată, s-a grăbit să trimită o adresă prefectului pentru a solicita ca mandatul de consilier să le fie retras lui Rezeanu şi Călimente. Mandatele le-au fost retrase, însă Rezeanu şi Călimente le-au reobţinut ca urmare a contestării în instanţă. Judecătorii au decis că s-a făcut un abuz, deoarece conducerea partidului s-a grăbit să ia această decizie înainte de o decizie finală de excludere din partid. După aproximativ cinci luni, cei doi şi-au reprimit mandatele de consilieri. Deşi două cazuri au avut un deznodământ oarecum fericit, acestea relevă abuzul pe care îl poate face un partid în relaţia cu membrii săi, folosindu-se de o prevedere legală, când indisciplina faţă de partid a condus la utilizarea unei pârghii instituţionale posibile doar datorită prevederilor legale existente.[27] Acesta este doar un exemplu de conflict între mandatul liber şi disciplina de partid, unul ce apare în urma acestei prevederi de a lăsa la îndemâna partidului mandatul de reprezentant local.

V.10. O instituţie concepută să servească intereselor partidelor

Partidele româneşti nu se pot lăuda cu diferenţe ideologice mari, deci argumentul adus de CCR conform căruia linia ideologică a programului electoral trebuie urmată cu fidelitate nu este suficient de fundamentată în realitatea ideologică a politicii româneşti. De fapt, acest argument a venit în urma raţionamentului principal care a stat la baza adoptării acestei măsuri: fenomenul de migraţie politică. Fenomenul era, în primul rând, supărător pentru partidele politice, care îşi pierdeau mandatele şi deci puterea politică. Argumentele care le-au urmat, deşi par cât se poate de bine intenţionate pentru buna funcţionare a democraţiei, sunt însă subjugate intenţiei partidelor de a împiedica un fenomen păgubitor pentru interesul partidelor de a deţine cât mai multă putere. Este adevărat că măsurile de împiedicare a schimbării partidului în timpul mandatului de reprezentant sunt folositoare pentru consolidarea sistemului de partide, asigurând o mai bună stabilitate politică şi poate şi mai multă coerenţă în deciziile politice, însă, în schimb, se sacrifică însăşi principiul fundamental al democraţiei moderne, cel al reprezentării. Aşa cum am văzut, reprezentarea politică suferă o denaturare de la însăşi esenţa ei, aceea de a crea o reprezentare a cetăţenilor de către cetăţeni, şi nu de către organizaţii. Asocierea în partide politice a cetăţenilor constituie doar o consecinţă a exerciţiului electoral şi politic, nu reprezintă o condiţie *sine qua non* a funcţionării democraţiei reprezentative. Practica politică ne învaţă că partidele sunt importante pentru guvernare. Nu sunt însă condiţii fără de care nu poate fi concepută democraţia reprezentativă.

[27] Hotărâre privind punerea în executare a sentinţei civile pronunţate de Tribunalul Constanţa în Dosarul nr. 4664/118/2007. Disponibil online la: www.primaria-constanta.ro/docs/default-source/librarie-consiliu-local/proiecte-de-hotarari/proiecte-hotărâri---şedinţă-27.11.2017/proiect-de-hotărâre-nr-3.pdf?sfvrsn=2. Lavinia Siclitaru, „Tribunalul a decis suspendarea ordinului de prefect", în *Ziua de Constanţa*, 5 octombrie 2017. Disponibil onlinela:http://www.ziuaconstanta.ro/stiri/politic/tribunalul-constanta-a-decis-suspendarea-ordinului-de-prefect-romeo-rezeanu-obtine-o-prima-victorie-in-instanta-dupa-ce-si-a-pierdut-mandatul-de-consilier-640436.html. Carmen Mocanu, „Foştii liberali Romeo Rezeanu şi Horia Călimente revin în Consiliul Local Constanţa", în *Cuget Liber*, 28 noiembrie 2017. Disponibil online la: http://m.cugetliber.ro/stiri-politica-fostii-liberali-romeo-rezeanu-si-horia-caliminte-revin-in-consiliul-local-constanta-336036.

V.11. Întărirea unor partide deja puternice

Faptul că listele electorale sunt închise și deci întocmite de conducerea partidelor constituie în sine un stimul ca reprezentanții să fie fideli disciplinei de partid. Reprezentanții vor căuta să respecte linia de decizie propusă de partid tocmai pentru a-și asigura un loc pe listele electorale viitoare ale partidului. Mandatul imperativ este o măsură în plus de constrângere la un stimul deja puternic dat de tipul de *ballot*. Este bine știut faptul că un polis care aplică un sistem electoral proporțional bazat pe liste închise de partid va da naștere la partide puternice, disciplinate.[28] Prevederea privind mandatul imperativ venit din partea partidului are ca rol să întărească și mai mult niște partide care deja sunt puternice și sunt ajutate de sistemul electoral să fie actori puternici în lanțul reprezentării politice. Conducerea partidului stabilește cine este inclus pe listele de candidați, tot conducerea stabilește ordinea candidaților și deci șansele de a fi aleși. Partidele au deja atribuții mari în ceea ce privește stabilirea reprezentanților unei comunități, dându-le atribuții noi care să controleze mandatul de reprezentant al aleșilor, ceea ce face ca partidele să fie proprietarii mandatelor de reprezentare, și nu cetățenii. Mai mult, sistemul astfel creat tinde să se apropie de ceea ce un studiu al Inter-Parliamentary Union numește „dictatură a partidelor politice" („political party dictatorship").[29]

V.12. Este afectat principiul libertății de conștiință pentru reprezentanți

Una dintre libertățile care stă la baza mandatului reprezentativ modern este tocmai libertatea de conștiință a reprezentantului, care, prin această măsură, este grav afectată. Teoria mandatului imperativ este construită pentru a da nu numai libertate reprezentantului față de instrucțiunile celor din propria circumscripție, ci și libertate față de dominația excesivă venită din partea partidului, așa cum spune Elzinga.[30]

Ce se întâmplă în situația în care linia ideologică a unui partid impune o decizie nepotrivită pentru o problemă reală a unei comunități? Principiile impuse de o doctrină politică pot, în anumite situații reale de guvernare, intra în conflict cu binele unei comunități. Consilierul, ca reprezentant și mandatat al partidului, este încurajat să respecte mai întâi de toate linia partidului, și nu binele cetățenilor. În următoarea situație ipotetică, un consilier local care constată că soluțiile impuse de propriul partid de la centru sunt în defavoarea cetățeanului pe care îl reprezintă are două soluții: fie face un compromis de la binele cetățenilor, îndeplinindu-și mandatul din partea partidului, fie demisionează, dacă vrea să își urmeze conștiința. Nu există cale de mijloc: fie partidul, fie demisia. Practic, binele unei comunități este decis de către partid, și nu de libera conștiință a reprezentantului, principiu pe care se bazează democrația reprezentativă. În mod cert, consilierului îi este redusă libertatea de acțiune și decizie politică, deoarece deciziile sale vor fi nevoite să fie fidele partidului, riscând altfel să fie sancționat de către partid și să își piardă mandatul. În situația descrisă, consilierul nu pare să fie responsabil de deciziile sale (*accountable*) în fața cetățenilor, ci, mai degrabă, este responsabil în fața

[28] Referință *strong parties*.

[29] Zdzisław Kędzia and Agata Hauser, *op. cit.*, p. 2.

[30] D. J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Ars Aequi, Nijmegen, 1982, citată în K. Heidar, R. Koole, Parliamentary party groups compared, în K. Heidar, R.Koole (ed.), Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors, Routledge., London 2000, p. 254 –255, citat în Zdzisław Kędzia and Agata Hauser, *op. cit.*

propriului partid. Mai mult decât atât, jurământul depus de ales este următorul: „Jur să respect Constituţia şi legile ţării şi să fac, cu bună-credinţă, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (oraşului, judeţului). Aşa să-mi ajute Dumnezeu." [Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, art. 7 alin. (1)]

V.13. Se diluează principiul localismului

Este ca şi cum partidele centrale, naţionale, dau mandate de reprezentare la nivel local, conforme cu ideologia partidului şi linia organizatorică. Nu se ţine cont de localism, de ce este propriu unei comunităţi locale. Nu este vorba de o reprezentare de jos în sus, de la reprezentaţi către reprezentanţi, ci de la reprezentanţi către reprezentaţi.

V.14. Mandatul imperativ este o redută a regimurilor totalitare

România secolului al XIX-lea şi a secolului XX nu a avut instituţia mandatului imperativ. A fost introdusă prima dată în perioada regimului comunist, când mandatele imperative cereau controlul ideologic al opiniilor şi deciziilor aşa-numiţilor reprezentanţi. Este şi cazul de faţă, în care reprezentanţii sunt controlaţi ideologic de către partide. Partidele sunt proprietarele mandatelor. Procedura de tip *recall* nici măcar nu are loc. Reprezentanţii îşi pierd mandatul, din oficiu, dacă îşi schimbă orientarea politică. Ideologiile sunt direcţii ajutătoare, însă nu trebuie să fie condiţii impuse prin lege.

VI. Câteva dintre criticile asupra mandatului imperativ exprimate de Comisia de la Veneţia

Despre lipsa de logică democratică referitoare la această prevedere, a mandatului imperativ, primit de la partide, şi nu de la cetăţeni, vorbeşte şi Comisia de la Veneţia, a Consiliului Europei, în problematizarea sa privind mandatul imperativ. Declaraţiile raportului Comisiei de la Veneţia sunt următoarele: „Această regulă (ex. mandatul imperativ în cazul părăsirii partidului sub umbrela căruia a fost reprezentantul ales) ridică cu siguranţă probleme. Odată aleşi, deputaţii ar trebui să fie responsabili în primul rând în faţa votanţilor care i-au ales, nu în faţa propriilor partide. Acest lucru decurge din faptul că ei deţin un mandat de la cetăţeni, nu de la partidul lor. Faptul că un deputat a demisionat sau a fost exclus dintr-un partid nu ar trebui să conducă la excluderea sa din parlament. Această contradicţie evidentă cu standardele democratice a condus la abrogarea acestor prevederi de către Curtea Constituţională a Serbiei în 2003."[31] Recomandarea Comisiei este ca sistemul proporţional pe liste închise de partid care încurajează această practică să fie revizuit pentru a da posibilitatea ca această prevedere „aflată în contradicţie cu standardele democratice" să poată fi eliminată.[32]

VII. Soluţii la fenomenul migraţiei politice

Migraţia politică este prezentă şi în alte ţări europene, cum este Italia sau Spania, însă este considerată un fenomen politic în sine, asupra căruia se doreşte o rezolvare politică, şi nu una

[31] Comisia de la Veneţia, Report on the imperative mandate, 14 martie 2009. Disponibil online la: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e.

[32] Idem.

instituțională. Migrația politică este un fenomen politic care cere soluții politice, de consolidare a identității partidelor. În lipsa unei identități ideologice consolidate, partidele, în loc să caute să își consolideze identitatea, să își fidelizeze propriii candidați și membri prin mijloace politice, apelează la măsuri legale, de forțare a identității reprezentanților în folosul lor, pentru că folosul cetățenilor, întru-un fel, este asigurat de către jurământ.

Pentru fenomenul politic de migrație parlamentară, există soluții politice, nu în mod necesar legislative, care să schimbe natura instituției reprezentării, cum a fost *Pacto antitrasfugismo*, adică *Pactul împotriva migrației politice*, realizat în 1998 între partidele politice împotriva migrației de la nivel local în Spania.

VIII. Concluzii

Câteva dintre rezultatele acestei cercetări sunt surprinzătoare:

a) legile din secolul al XIX-lea erau mai moderne decât cele de astăzi, deoarece prevedeau mandatul reprezentativ în mod explicit. Abia în secolul XX, în perioada comunistă, s-a introdus mandatul imperativ în România, însă era unul de tip delegat din partea cetățenilor, și nu din partea Partidului Comunist Român. Astfel, România secolului al XIX-lea era mai modernă decât cea de astăzi, democrația modernă fiind prin natura ei reprezentativă și deci având reprezentanți cu mandate libere, nu imperative;

b) România este singura țară din Europa care are această prevedere pentru aleșii locali;

c) argumentările CCR suferă de o serie de erori grave;

d) efectele politice ale instituției mandatului imperativ, așa cum este el conceput în România, sunt foarte nefavorabile consolidării democratice, ba chiar se află la limita bunului simț democratic.

Mandatul imperativ, în România, este o instituție despre care nu s-a discutat foarte mult. Decizia politică a partidelor și jurisprudența CCR au fost suficiente pentru a reduce la tăcere vocile care au îndoieli în privința autenticității democratice a acestei prevederi. Migrația politică, oricât de amplă și de dăunătoare ar putea părea pentru guvernarea politică, nu justifică adoptarea unei măsuri cu efecte nedemocratice, de îngrădire a unor drepturi și libertăți și de modificare a modelului de reprezentare politică. La acest fenomen politic există soluții politice, nu sunt necesare unele instituționale, care să altereze natura regimului democratic, iar soluțiile trebuie găsite de fiecare partid în parte sau de toți competitorii politici împreună, într-un pact politic.

Din nefericire, după multitudinea de decizii ale CCR, la care se adaugă faptul că mandatul imperativ se aplică deja de aproape doisprezece ani în România, această instituție va opune rezistență la schimbarea care este necesară pentru a restabili condițiile funcționării democrației reprezentative. În acest sens, propun cel puțin trei soluții: (1) fie partidele să se lase convinse să renunțe la o prevedere care le avantajează de dragul unei democrații cu adevărat reprezentative, fapt puțin probabil, (2) fie să se încerce încă o dată, cu argumente sporite, să se conteste constituționalitatea legii la CCR, însă Curtea va încerca pe cât posibil să își apere pozițiile, indiferent cât de bine s-ar construi argumentele, (3) fie să se obțină de la Comisia de la Veneția o notă privind instituția mandatului imperativ în România, care, cu siguranță, va fi nefavorabilă și va obliga instituțiile statului și actorii politici să își revizuiască pozițiile privind mandatul imperativ. Cert este însă că această instituție are nevoie de modificări, dacă se dorește ca România să fie cu adevărat o democrație reprezentativă.

Bibliografie:

- Forejohn, J., Rakove, J. N., Riley, J. (eds), 2001, *Constitutional Culture and Democratic Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heller, W. B., Mershon, C., „Introduction: Legislative Party Switching, Parties, and Party Systems", în Heller, W. B., Mershon, C. (eds), 2009, *Political Parties and Legislative Party Switching*, New York, Palgrave Macmillan.
- Holden, A., 1930, „The Imperative Mandate in the Spanish Cortes of the Middle Ages", în *Political Science Review*, 24.
- Kędzia, Z., Hauser, A., 2011, „The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate", în *Inter-Parliamentary Union*, Geneva, disponibil la http://archive.ipu.org/conf-e/129/control-study.pdf.
- Mocanu, C., „Foștii liberali Romeo Rezeanu și Horia Căliminte revin în Consiliul Local Constanța", în *Cuget Liber*, 28 noiembrie 2017. Disponibil online la: http://m.cugetliber.ro/stiri-politica-fostii-liberali-romeo-rezeanu-si-horia-caliminte-revin-in-consiliul-local-constanta-336036.
- Shukan, I., 2009, „Political parties, parliamentary discipline and «imperative mandate» in Ukraine (1998-2008)", ECPR Joint Sessions, Lisbon, 14 – 19 aprilie 2009.
- Siclitaru, L., „Tribunalul a decis suspendarea ordinului de prefect", în *Ziua de Constanța*, 5 octombrie 2017. Disponibil online la: http://www.ziuaconstanta.ro/stiri/politic/tribunalul-constanta-a-decis-suspendarea-ordinului-de-prefect-romeo-rezeanu-obtine-o-prima-victorie-in-instanta-dupa-ce-si-a-pierdut-mandatul-de-consilier-640436.html.
- Troper, M., „Sovereignty", în Rosenfeld, M., Sajó, A. (eds), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Urbinati, N., „Representative democracy and its critics", în Alonso, S., Keane, J., Merkel, W. (eds), 2012, *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Comisia de la Veneția, Report on the Imperative Mandate, 14 martie 2009. Disponibil online la: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e.
- Constituția României din 1866. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=37755 (accesat la data de 15 februarie 2018).
- Constituția Republicii Socialiste România din 1965. Disponibil online la: www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=37735 (accesat la data de 15 februarie 2018).
- Dezbateri parlamentare, ședința Camerei Deputaților din 30 iunie 2003. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5502&idm=2 (accesat la data de 22 februarie 2018).
- Dezbateri parlamentare, ședința Senatului României din 27 august 2003 (sesiune extraordinară). Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?idm=1&ids=5526 (accesat la data de 20 februarie 2018).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Comments on the draft amendments to the law on the status of people's deputies of Ukraine". Disponibil online la: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2007)069-e (accesat la data de 7 martie 2018).

- Expunere de motive la PL nr. L611/2005 Proiect de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Disponibil online la: https://www.senat.ro/legis/PDF/2005/05L611EM.pdf (accesat la data de 20 februarie 2018).
- Expunere de motive la Pl-x nr. 377/2005 Propunere legislativă pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/proiecte/2005/300/70/7/em377.pdf (accesat la data de 20 februarie 2018).
- Hotărâre privind punerea în executare a sentinţei civile pronunţate de Tribunalul Constanţa în Dosarul nr. 4664/118/2007. Disponibil online la: www.primaria-constanta.ro/docs/default-source/librarie-consiliu-local/proiecte-de-hotarari/proiecte-hotărâri---şedinţă-27.11.2017/proiect-de-hotărâre-nr-3.pdf?sfvrsn=2.
- Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru infiinţiarea Consiliuriloru judeţiane. Disponibil online la: http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/19575 (accesat la data de 20 februarie 2018).
- Legea nr. 57 din 26 decembrie 1968 privind organizarea şi funcţionarea consiliilor populare. Disponibil online la: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=27844.

Deciziile Curţii Constituţionale referitoare la sesizările privind neconstituţionalitatea prevederilor referitoare la mandatul imperativ

- Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007.
- Decizia nr. 1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008.
- Decizia nr. 134 din 21 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 193 din 13 martie 2008.
- Decizia nr. 779 din 1 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 588 din 5 august 2008.
- Decizia nr. 273 din 24 februarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 243 din 13 aprilie 2009.
- Decizia nr. 957 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 601 din 25 august 2010.
- Decizia nr. 565 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 19 decembrie 2014.
- Decizia nr. 530 din 12 decembrie 2013 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 16 alin. (3) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 13 ianuarie 2014.

Equal Suffrage, Venice Commission Opinions and Election Observation

Kåre VOLLAN

1. Introduction

The following builds to a large extent on my paper "International Election Observation and Standards for Systems of Representation – A Critical View"[1], with additions of a section 5.1 on requirements on individual candidates.

I first discuss the sources of the requirements of equal suffrage, and then assess how observation missions and opinions by the Venice Commission issued jointly with OSCE/ODIHR have interpreted the standards, and in the end, I will make some suggestions for improvements of standards in order to give better guidance for observation missions and opinions.

Systems of representation are largely left with the national authorities to define, with few requirements given by the international standards. However, one aspect of systems of representation is covered by international standards, and that is the equal suffrage. Suffrage means both the right to vote and the right to stand for elections, without unreasonable restrictions. The requirement is defined in general terms in binding conventions, but standards issued by, for example, the Venice Commission have made them operative through its Code of Good Practice in Electoral Matters. The standards are frequently referred to by international election observation missions (IEOMs), but as discussed later, not in a consistent manner.

The examples given in this paper are mainly from member states of Council of Europe but in some instances, examples from other parts of the world are given as illustrations.

2. International standards

"International standards" for elections is not a precise term and may refer to a number of norms, from international conventions binding for the signatory states to a much looser "best practice". In this paper, I will use the term "international standard" in a broad manner, being fully aware that some documents are binding under international law, some set out commitments of a political or aspirational nature, and yet others are only guidance of good practice.

The Universal Declaration of Human Rights included electoral elements, which were repeated in the treaty document, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).[2] ICCPR's main requirements for elections are: "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in Article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal

[1] Kåre Vollan, "International Election Observation and Standards for Systems of Representation – A Critical View", in *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 35, Routledge, 2017, pp. 341-359.

[2] Universal Declaration of Human Rights (adopted on 10 December 1948) UNGA Res 217 A(III) (UDHR or Universal Declaration); International Covenant on Civil and Political Rights (adopted on 16 December 1966, entered into force on 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR).

suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country".[3]

The Universal Declaration and the later ICCPR have been the inspiration for regional treaty standards, which often include the same requirements and frequently add other provisions. Such regional standards include the European Convention on Human Rights (ECHR).[4] In addition, there is a number of thematic documents, which have election components, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)[5], the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)[6], the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)[7], and Indigenous and Tribal Peoples Convention of the International Labour Organization (ILO 169)[8].

General Comment No 25, adopted by the UN Human Rights Committee, is not a treaty document itself, but is an authoritative explanation of the electoral issues of ICCPR.[9] Other explanatory documents of varying status include the OSCE Copenhagen Document[10], the UN Security Council Resolution No 1325[11], Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters (CoGP)[12], and Office for Democratic Institutions and Human Rights' *Election Observation Handbook* (ODIHR EOH)[13].

3. International election observation and joint opinions

IEOMs are organised by international government organisations, governments (other than the one holding elections) or international (or foreign to the country being observed) non-government organisations. They serve various purposes, such as assessing an election against international standards or preventing fraud and violence by a visual presence. The audience of the IEOM reports are government institutions of the host country, the international donor community and the general public.

[3] ICCPR (see footnote 2), Art. 25.

[4] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [European Convention on Human Rights, as amended, and with Protocols 1 (1952) and 12 (2000)] (ECHR).

[5] Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (adopted on 18 December 1979, entered into force on 3 September 1981) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

[6] International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (adopted on 21 December 1965, entered into force on 4 January 1969) 660 UNTS 195 (ICERD).

[7] Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe (adopted on 1 February 1995, entered into force on 1 February 1998) ETS 157 (FCNM).

[8] Indigenous and Tribal Peoples Convention, International Labour Organization (ILO) (27 June 1989, entered into force on 5 September 1991) C169.

[9] CCPR General Comment No 25: Art. 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (12 July 1996) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

[10] CSCE (later OSCE), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990 (Copenhagen Document).

[11] UNSC Res 1325 (31 October 2000) on Women, Peace and Security, S/RES/1325.

[12] Venice Commission, Guidelines on Elections and Explanatory Report, in Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (adopted by the Venice Commission at its 52nd session, 18-19 October 2002) (CoGP).

[13] OSCE/ODIHR, *Election Observation Handbook*, 6th edition, 2010.

The impact of the reports on the quality of the elections will depend on the genuine will of the political elite to allow for competition of powers through elections. In addition to being a tool for improvements to the electoral process, the reports may be used by donors and the international community at large. In countries where elections are being used by autocratic regimes to consolidate their powers, the reports may still have a value for democratic opposition groups.[14]

The Venice Commission and OSCE/ODIHR have had a longstanding co-operation in issuing joint opinions on election related legislation. These joint opinions are also used in the following to illustrate the application of standards.

4. Equality of the vote

4.1 The general requirements

The General Comment No 25 elaborates on ICCPR's requirement for equal vote: "No distinctions are permitted between citizens in the enjoyment of these rights on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."

A number of other standard documents state the same. However, standards do allow for deviation from equality in order to promote genuine equality or for other specific reasons as discussed below.

Blanc, Hylland and Vollan discuss a more formal requirement for equality:[15]

"Suppose, initially, that voter K has voted for party X, while voter L has voted for party Y. Then K and L change their votes, so that K votes for Y and L for X, while all other votes are unchanged. This shall not lead to any change in the number of seats won by the parties."

This condition is not generally fulfilled in systems based upon constituencies. In systems of proportional representation (PR) with the whole country as a single constituency or with effective nationwide compensation, the requirement is generally met. However, with geographical constituencies, such a requirement will not be fulfilled. For example, in a plurality system in single-member constituencies (SMC), candidates would be elected with a very different number of votes in distinct constituencies, which means that a person's vote may have a stronger effect in one SMC than it would have had in another. Votes for non-elected candidates will not give representation, and may be seen to be wasted. If a criterion for equal vote had been that there should be approximately the same number of votes behind each elected member of parliament, one would have to choose a proportional system applied to the whole country.[16] However, there is long-standing international practice for accepting both plurality systems and proportional systems as long as the number of voters per seat to be elected only varied within acceptable limits.

[14] For a thorough evaluation of the impact of IEOMs, see Judith G. Kelley, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton University Press, Princeton, 2012.

[15] Jarrett Blanc, Aanund Hylland and Kåre Vollan, *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations* (IFES/Quality AS 2006) 41.

[16] And one would have to choose a distribution formula which would optimise equality of votes behind each elected member.

4.2 Equality of the vote – geographical representation

4.2.1 The general rule

The standards require constituency boundaries to be drawn in such a way that all voters have the same voting power, regardless where they vote. The Venice Commission CoGP covers the equality of the vote:

"15. The maximum admissible departure from the distribution criterion adopted depends on the individual situation, although it should seldom exceed 10% and never 15%, except in really exceptional circumstances (a demographically weak administrative unit of the same importance as others with at least one lower-chamber representative, or concentration of a specific national minority). […]

17. In multi-member constituencies electoral geometry can easily be avoided by regularly allocating seats to the constituencies in accordance with the distribution criterion adopted. Constituencies ought then to correspond to administrative units, and redistribution is undesirable. Where a uninominal method of voting is used, constituency boundaries need to be redrawn at each redistribution of seats."[17]

In the guideline part of the CoGP, the explanation to the deviation from equality has a different wording: "The permissible departure from the norm should not be more than 10 per cent, and should certainly not exceed 15 per cent except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity)".[18] ODIHR EOH has similar language, without setting a specific limit to deviation equality.[19]

4.2.2 Constituencies following administrative boundaries

If constituencies were not to cross administrative boundaries (as required by the Venice Commission), the deviation from the average number of voters behind each seat would sometimes inevitably exceed the 15% maximum. For example, in the US, Montana has 39.9% more people for each seat in the House of Representatives than the average, and Rhode Island has 25.8% fewer than the average.[20] This contradiction has not always been well understood by IEOMs. In order to stay within a 15% deviation, constituencies would sometimes have to cross administrative boundaries.

In the ODIHR report on the 2014 Hungarian elections, the following comments were given, regarding the distribution of seats to multi-member constituencies (MMCs): "In a positive step, the law now provides that constituencies should not deviate by more than 15 per cent from the national average, unless justified by special characteristics. However, this threshold remains above the good practice recommended by the Venice Commission."[21] In a footnote, ODIHR also recognised that "the three constituencies in Tolna cannot meet this as the law requires constituencies to remain within county boundaries".[22] The IEOM could have acknowledged the

[17] CoGP (see footnote 12) para. 15, 17.

[18] CoGP (see footnote 12) guideline.

[19] ODIHR EOH (see footnote 13).

[20] The distribution of seats, based on the 2010 Census, US Census Bureau.

[21] OSCE/ODIHR, Limited Election Observation Mission Final Report on the Hungary Parliamentary Elections (6 April 2014).

[22] *Ibidem*, footnote 17.

legitimacy of the deviation. In some Joint Opinions by the Venice Commission and ODIHR, it has been explicitly recognised that the variation between administrative units might be higher than the variation within the units.[23]

4.2.3 An intended deviation from geographical equality

There has been a discussion on how to interpret this permitted deviation from equality. The Venice Commission states that deviation is permitted in "a demographically weak administrative unit of the same importance as others with at least one lower-chamber representative, or concentration of a specific national minority" in one version, and for the "protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity" in another.[24] However, the problem with the interpretation concerns the following sentence: "The permissible departure from the norm should not be more than 10%, and should certainly not exceed 15% except in special circumstances."[25]

How special must such circumstances be and how far may over-representation be due to such circumstances? In Norway, seats are distributed to provinces, based upon a formula where both population and area are taken into account.[26] One province in particular that benefits from this formula is the northernmost province of Finnmark. This province is larger than Switzerland in area, has a population of below 74,000, and is the main province of the indigenous Sami people. The Norwegian Parliament has had good reasons for writing the over-representation of sparsely populated provinces into the constitution. According to the last distribution in 2012, the formula gave Finnmark five seats[27], whereas by population alone, the province would have only had two. In 2009, ODIHR stated:

The [Venice Commission] recommends that "the permissible departure from the norm should not be more than 10 per cent, and should certainly not exceed 15 per cent except in special circumstances (protection of a concentrated minority, sparsely populated administrative entity). Consideration could be given to a review of the constitutional provision for the distribution of parliamentary seats among constituencies, in order to ensure a better compliance with the principle of equal suffrage."[28] The report seemed to regard the 15% as an absolute upper limit for deviation, and it did not discuss whether the deviation was justified. It also did not consider the complete system of representation. Norway has a two-tier system where 150 seats are filled according to the province results, and 19 are compensatory seats, distributed in such a way that the nationwide distribution of seats to parties is as proportional as possible.[29] The number of

[23] See, for example, the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint Final Opinion on The Electoral Code of Armenia, CDL-AD(2011)032.

[24] CoGP (see footnote 16 and 17).

[25] CoGP (see footnote 16).

[26] Constitution of Norway, Art. 57. A distribution number for each province *i* is calculated: *d(i) = population(i) + 1.8** area in square km(*i*). Then the number of seats are distributed by Sainte-Laguë using the distribution number. Even without this rule, the deviation in 2012 would have been 25%, if administrative boundaries were not to be crossed.

[27] https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/valg/fylkesfordeling_av_stortingsmandater_2013_2017.pdf.

[28] OSCE/ODIHR, Norway: Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report (14 September 2009).

[29] Constitution of Norway, Art. 57 and Art. 59.

compensatory seats is not always sufficient to produce a proportional result, but the nationwide lack of proportionality in such instances is due to the low number of compensatory seats, not to the extra seats to Finnmark. When the number of compensatory seats suffices, every vote counts the same when distributing seats to parties, regardless of where they are cast. The extra seats for sparsely populated provinces only have a systematic effect when filling the seats won by parties. It is, therefore, generally incorrect to say that a vote in Finnmark is worth twice as much as a vote in Oslo. Probably for that reason, ODIHR did not repeat their recommendation in their 2013 report.[30]

The same phenomenon has been an issue in Bulgaria. The 2014 ODIHR report states: "The 240 members of parliament (MPs) are elected through a proportional system from 31 multi-mandate constituencies. The [Central Election Commission] CEC allocated the number of mandates per constituency according to the population size as established by the 2011 census, with a minimum of four mandates per constituency. The number of votes required for a candidate to be elected in each constituency varied significantly, contradicting the principle of equality of the vote, as guaranteed by the Constitution, as well as OSCE commitments and other international standards. […] For these elections, discrepancies in constituency size frequently exceeded the recommended permissible deviation of 10 per cent from the average. In line with previous OSCE/ODIHR recommendations, constituency boundaries should be reviewed in accordance with OSCE commitments and other international standards in order to uphold the principle of equality of the vote."[31]

However, the report does not recognise that the distribution of seats to political parties is made based upon the nationwide result where all 240 seats are proportionally distributed. Therefore, every vote in Bulgaria weights also equally, when it comes to the political composition of Parliament. The minimum requirement gave one MMC (Vidin) four seats instead of three, with a moderate deviation from the average of 17.7%. There may have been good reasons for over-representing a small province, which were not discussed in the report.[32] In the examples of Norway and Bulgaria, the weight of the voters is the same when it comes to the overall political composition of parliament and therefore to the choice of government. The inequality derived from the over-representation is on where the elected candidates will come from. One may therefore argue that the over-representation is not about equality of the vote, but rather about the right to stand for elections, since there are more seats to be filled in certain constituencies.

In Georgia, some mountainous areas have been over-represented in Parliament. For the 2016 elections, new boundaries were drawn and the discrepancy from equality was reduced. ODIHR stated that "the largest deviations from the average number of voters still contravene international good practice", and that "the largest deviation in number of voters from the average size of a constituency is 25.4 per cent."[33] On one hand, ODIHR seems to accept that special conditions may lead to deviations above the 10%, and asks for criteria for such deviation. On the other hand, they seem to set 15% as an absolute limit, contrary to the language of the Venice Commission CoGP. Further elaboration in the standards could help providing consistency in reports.

[30] OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report on Parliamentary Elections in Norway (2013).

[31] OSCE/ODIHR, Final Report of the Limited Election Observation Mission on Early Parliamentary Elections in Republic of Bulgaria (5 October 2014).

[32] One should also note that one MMC (Kyustendil) would have received 11.4 more voters behind each seat than the average, even without the minimum requirement.

[33] OSCE/ODIHR, Final report on Parliamentary Elections in Georgia (8 and 30 October 2016).

5. Equal right to stand for elections

5.1 Requirements on the candidate

ICCPR, Article 25 states that the right to stand for elections must be implemented without unreasonable restrictions. The General Comment No 25 elaborated: "15. The effective implementation of the right and the opportunity to stand for elective office ensures that persons entitled to vote have a free choice of candidates. Any restrictions on the right to stand for election, such as minimum age, must be justifiable on objective and reasonable criteria. Persons who are otherwise eligible to stand for election should not be excluded by unreasonable or discriminatory requirements such as education, residence or descent, or by reason of political affiliation. No person should suffer discrimination or disadvantage of any kind because of that person's candidacy. States parties should indicate and explain the legislative provisions which exclude any group or category of persons from elective office."

Age and citizenship are seen as reasonable restrictions. CoGP[34] states: "The right to stand for election should preferably be acquired at the same age as the right to vote and in any case not later than the age of 25, except where there are specific qualifying ages for certain offices (e.g. member of the upper house of parliament, Head of State)." For the voting age it states that it should be at the latest at the age of majority. In other words, there are limits to what is a reasonable age restriction.

The issue of candidates having an undivided loyalty to the country where they run for office has been an issue in some countries. It has led to legal requirements of candidates not being allowed to have dual citizenship, even if such dual citizenship is otherwise permitted. The CoGP[35] states: "Furthermore, under the European Convention on Nationality persons holding dual nationality must have the same electoral rights as other nationals."

Both in Moldova and in Armenia such restrictions have been imposed and in both cases the Venice Commission and ODIHR have declared it as unreasonable restrictions.[36] In Moldova, the restrictions came as a response to Romania's liberal practise of issuing citizenship to descendants of people who resided within the borders of Romania before the war, and the Slavic populations expressed worry of a unification with Romania. However, it seems like one tries to repair a problem by introducing a new one in respect to second-class citizenship, a view underpinned by the European Convention on Nationality[37] and the decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights of 2010.[38]

Residence requirements may be introduced, but they have to be reasonable. CoGP[39] states that "a length of residence requirement may be imposed on nationals solely for local or regional

[34] CoGP (see footnote 12) para. 1.1 a iii.

[35] CoGP (see footnote 12) Explanatory Report, para. 1.1, 6, b.

[36] CDL-AD(2008)022-e Joint Opinion on the Election Code of Moldova as of 10 April 2008: "31. Beyond the mere question of the wording, restrictions of citizens' rights should not be based on multiple citizenship" and CDL-AD(2016)019 Armenia Joint Opinion on the Draft Electoral Code as of 18 April 2016, Section 47: "In addition, the prohibition on dual citizens to stand for election can be seen as an unreasonable restriction that is contrary to international standards."

[37] European Convention on Nationality, 6.XI.1997, Art. 17,1.

[38] *Tănase v. Moldova.* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22tanase%22],%22documentcollectionid2%22: [%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22: [%22001-98428%22]}.

[39] CoGP (see footnote 12) para. 1.1 c, iii and iv.

elections" and "the requisite period of residence should not exceed six months; a longer period may be required only to protect national minorities". This means that for national elections, one may require candidates to have residence in the country and in a constituency, but one cannot require a certain period of residency before the time of registering the candidacy. ODIHR mentioned in its observation report from the December 2010 presidential election in Belarus that candidates should have resided in the country continuously for at least ten years immediately preceding the election. However, they do not recommend a change to the requirement in the report.[40]

Another legitimate restriction on candidacy is for persons convicted for serious crimes. However, CoGP[41] states that deprivation must be subject to the following cumulative conditions:

"ii. it must be provided for by law;

iii. the proportionality principle must be observed; conditions for depriving individuals of the right to stand for election may be less strict than for disenfranchising them;

iv. the deprivation must be based on mental incapacity or a criminal conviction for a serious offence.

v. furthermore, the withdrawal of political rights or finding of mental incapacity may only be imposed by express decision of a court of law."

In other words, general rules stating that a person cannot run if convicted for a crime, would not be reasonable. A court needs to make an explicit decision on the deprivation.

Some countries, such as the US[42], have a requirement that a candidate must not only be a citizen but also be born in the country (one interpretation of the article). It is a question whether this should be seen as an unreasonable restriction on the right to stand for elections.

Some countries have introduced language skills as a requirement to stand for elections. There does not seem to be a disagreement on the need for a member of parliament to be able to follow the negotiations in the language(s) of the country. However, there have been comments on the formal ways language skills are to be verified in some countries. For example, in Armenia, the Joint Opinion in 2016 warned about any arbitrary implementation of their requirement.[43]

General requirements for higher education have also been introduced in some countries. For example, a Law Commission of Malawi suggested in March 2017 to change the Constitution Section 80 (6) by adding a new paragraph (c) to the requirements for being a presidential candidate: "(c) has attained a minimum of a first degree or its equivalent from a recognised or accredited institution."

This would disqualify a large portion of the citizens from being eligible to stand for elections. In addition to the principle of equality, one may ask if an educational requirement is needed.

[40] OSCE/ODIHR, Republic of Belarus Presidential Election 19 December 2010. Final Report (22 February 2011).

[41] CoGP (see footnote 12) para. 1.1 d.

[42] The United States Constitution, Article II, Section 1 (5) uses the term "natural born Citizen", and there are several interpretations of the term, being born in the US is one and meeting the citizen requirement at the time of birth being another.

[43] CDL-AD(2016)019 Armenia Joint Opinion on the Draft Electoral Code as of 18 April 2016, Section 49 states: "The requirement that candidates have command of the Armenian language is a new constitutional provision and is regulated in Article 80.3 of the draft code. According to the Article, this may be demonstrated either by having secondary or higher education in the Armenian language, or if not, by passing a test. The code should provide that the testing of language should be reasonable, objective, verifiable, and subject to effective review."

The Commission argues that the education "would enable him or her to understand and analyse policies". Clearly, a president should have analytical skills. However, there seems to be little risk that a person who would be elected as president would lack such skills. One should safely be able to let the voters be the judges of the skills of the candidates. In particular in societies where higher education in practise have only been open to a minority of the people, there have been some brilliant political leaders elected who have not had a formal degree, but who's analytical skills could not be questioned.

International observation missions have also stressed the need for equal rights to stand for elections. The European Union Election Observation Mission to the National and Provincial Assembly Elections of the Islamic Republic of Pakistan on 18 February 2008 stated: "The requirement for candidates to have a bachelor degree or an equivalent educational certificate issued by a religious school (madrassa) is the most problematic restriction. In addition to excluding the vast majority of the otherwise eligible population as the result of high levels of illiteracy in the country, this requirement may ensure an unfair advantage to candidates from religious parties who can more easily produce madrassa certificates."

The last point, which may disqualify a candidate, is the issue of incompatibility. It is not uncommon that for example high-ranking civil servants are barred from running as candidates, or will have to resign from their posts if elected. However, for example in Nepal, all civil servants regardless of rank are excluded from being a candidate.[44] This is a rule that hits drivers, teachers, university professors, etc. The General Comment No 25[45] states: "If there are reasonable grounds for regarding certain elective offices as incompatible with tenure of specific positions (e.g. the judiciary, high-ranking military office, public service), measures to avoid any conflicts of interest should not unduly limit the rights protected by paragraph (b)"; the reference is to the right to vote and be elected. The EU EOM[46] did not comment on this restriction whereas the Carter Center observation mission[47] did after the 2013 election. It would be interesting to have the ruled tried by the UN Committee for Human Rights.

5.2. Gender representation and affirmative action

Gender equality means not to discriminate based on gender, but also to take positive steps in order to establish genuine equality. CEDAW states: "Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved."[48]

The UN Security Council further urged "Member States to ensure increased representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions

[44] The Election of the Members to the House of Representatives Act, 2017, arts 12 e) and 13 b).

[45] CCPR (see footnote 9), para. 16.

[46] EU EOM, Final Report Nepal House of Representatives and Provincial Assembly Elections 26 November and 7 December 2017 (February 2018).

[47] Carter Center, Observing Nepal's 2013 Constituent Assembly Election. Final Report 38. The Carter Center final report for the 2017 election has not been published at the time of writing this (23 March 2018).

[48] CEDAW (see footnote 5), Art. 4(1).

and mechanisms for the prevention, management, and resolution of conflict",[49] and finally, the Venice Commission CoGP states that "[l]egal rules requiring a minimum percentage of persons of each gender among candidates should not be considered as contrary to the principle of equal suffrage if they have a constitutional basis".[50] The accompanying explanatory portion elaborates: "If there is a specific constitutional basis, rules could be adopted guaranteeing some degree of balance between the two sexes in elected bodies, or even parity."[51]

An IEOM will normally assess the actual situation in a country and make recommendations for affirmative action, if the inequality is significant. For example, the ODIHR report after the 2012 elections in Armenia states: "The strongest temporary special measure undertaken to date is the requirement that proportional candidate lists have both genders represented among each integer[52] of five candidates, starting with candidate number two."[53] Their Recommendation No 20 further says that: "A review should be undertaken of the effectiveness of the candidate nomination quota as a temporary special measure for achieving de facto equality with regard to women's right and opportunity to stand as candidates."[54]

In Bosnia and Herzegovina (BiH), the requirement to place women prominently on candidate lists was strengthened in 2014 by requiring that at least 40% should be women (the gender with the weakest representation) and they should be placed in list positions not further down than numbers 2, 5, 8, etc. – a measure welcomed by the ODIHR report.[55] Past reports show that if a country has requirements providing for around one-third representation of women, ODIHR has been satisfied with the arrangements.[56]

Under SMC based systems, special measures for gender equality are more complex than they are under PR systems. In India, there is a pending constitutional amendment, which will – if passed – reserve every third SMC for women, with the constituencies rotating from one election to the next.[57]

The question is whether such arrangements would be deemed a violation of the state's obligation, under the ICCPR, to allow the right to stand for elections "without reasonable restrictions".[58]

In Uganda, the Constitution requires every district to elect one woman, in addition to the regular constituency representatives.[59] All voters may vote in those elections, but only women may stand for elections. According to the 2016 EU EOM report, "[w]omen's rights activists raised concerns that the creation of district women special seats is counter-productive, as it effectively confines women to the district seats and decreases the quality of women's leadership".[60] This would be

[49] UNSC Res 1325 (see footnote 11), para. 1.
[50] CoGP (see footnote 12), section 2.5.
[51] *Ibidem*.
[52] They probably meant "interval" not "integer". The rule gave 11 per cent to women after the 2012 election.
[53] OSCE/ODIHR, Final Report on the Parliamentary Elections of Republic of Armenia (6 May 2012).
[54] *Ibidem*.
[55] OSCE/ODIHR, Final Report on General Elections in Bosnia and Herzegovina (12 October 2014).
[56] See EOM reports by ODIHR regarding BiH before 2014.
[57] Parliament of India, the Constitution (108th Amendment) Bill, 2008. The bill has a sunset clause of 15 years.
[58] ICCPR (see footnote 2), Art. 25.
[59] Constitution of Uganda, Art. 78(1) b. Para. (2) requires the need for the extra reserved seats to be reviewed every five years.
[60] EU EOM, Uganda Presidential, Parliamentary and Local Council Elections, 18 February 2016. Final Report.

a concern if separate elections are held and the representation of women is not an integral part of the regular election. In addition, some countries like Kenya and Pakistan have more indirect methods of electing women, as will be discussed under vulnerable minorities below.

In conclusion, any discussion of measures for gender needs to balance affirmative action against equal rights, accountability and complexity. IEOMs are quite consistent in requiring affirmative action if reasonable equality has not otherwise been achieved.

5.3 Special group representation

Special representation of groups is normally introduced either to compensate for exclusion or discrimination of groups, or to balance groups in deeply divided societies. In the latter case, the arrangements may be part of a peace agreement or an agreement to prevent an armed conflict.

5.3.1 Marginalised groups

As for gender, the standards cover two aspects: the obvious requirements against discrimination, and the legitimate affirmative action or quotas based upon group identity—the latter aspect is discussed below. Affirmative action may be introduced for groups, which have not enjoyed genuine political equality despite formal, legal equality. Prominent examples may include Dalits in India and Nepal, Christians in the Middle East, among others. Special representation could also include groups, which are not discriminated against but are too small to be represented with equal terms. In such cases, the group should represent a legitimate group interest, justifying representation in the legislative body, such as the Danish and Frisian population in the German state of Schleswig-Holstein. ICERD includes a number of articles regarding special measures, for example:

"Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved."[61]

FCNM also allows for special measures and states that "[t]he measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination".[62] ILO 169 states that such action shall include measures for "assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life".[63] All of the above allow special measures, helping a marginalised group to achieve genuine equality, and these should not be seen as discrimination.

At the outset, the systems of representation chosen would vary in their ability to represent diversity. PR systems normally produce more representative results than plurality or majority

[61] ICERD (see footnote 6), arts 1, 4.

[62] FCNM (see footnote 7), Art. 4, Para. 2 states i.a.: "The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority."

[63] ILO 169 (see footnote 8), Art. 2(c).

systems.[64] However, that may not be enough in some cases, and special group representation may be applied. For example, the quota system in Nepal, introduced by the 2007 Interim Constitution and brought forward by the 2015 Constitution, provides for quotas for all groups, including the elite, in the PR part of the mixed election system.[65] Therefore, the excluded groups, such as the Dalits, do not only have a minimum, but a maximum representation in that election. The Dalits will struggle to be represented in the SMC part, so the quotas for the elite represent a barrier to promotion of the excluded groups, in addition to being unnecessarily divisive and complicated.[66] The EU EOM for the 2017 elections stated: "The design of the PR quota system, which includes the Khas Arya [elite castes] among the groups for inclusion, has the consequence of actually enhancing the participation of elite social groups within the legislatures, increasing their dominance. […] This is arguably in contravention of international standards on equality, as, under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, affirmative action measures are foreseen only as a means to promote equality."[67] In Palestine, under a block vote system[68], there were quotas for Christians in four provinces in 1996 and 2006.[69] They worked according to a best runner-up principle, where a non-elected Christian with the highest number of votes might replace the generally elected candidate with the lowest number of votes. In 1996 in Ramallah, a Christian candidate from Fatah was replacing a Muslim candidate of the Palestinian Peoples Party.[70] The quotas for women under single non-transferrable vote system[71] in Afghanistan would have the same effect, a point not mentioned by the ODIHR report of 2012.[72] When designing quota systems, one should look for those where the quotas for groups do not affect the balance between the political parties in parliament, and the standards could regulate this.

5.3.2 Post-conflict arrangements

After an ethnic conflict, the peace agreement may include power-sharing between the earlier combatants. In such cases, balancing groups may be seen as more important than equal voting powers. However, there are examples where, in the effort of balancing groups, a portion of

[64] See, for example, Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities* (Minority Rights Group International 2006).

[65] The system of representation was in 2008 and 2013 mixed parallel with 240 seats filled from single-member constituencies and 335 seats filled from party list under a List PR system. For the lists, there were both group and gender quotas.

[66] Kåre Vollan, *Elections in Nepal: Identifying the Politically Excluded Groups: A Study of the Parliamentary Election Results from 1991 to 2013*, Social Science Baha and Himal Books, 2015.

[67] EU EOM, Final Report Nepal... (see footnote 46).

[68] Block vote is a plurality system in multi-member constituencies, where the voter may cast as many votes as there are seats in the constituency.

[69] In 1996, there was in addition a quota for Samaritans in one province. For details, see Nils A. Butenschøn and Kåre Vollan, *Democracy in Conflict: Report on Elections for Local Councils, President, and Legislative Council in the Occupied Palestinian Territory 2004–2006*, Norwegian Centre for Human Rights, NORDEM, 2006.

[70] Nils Butenschøn and Kåre Vollan (eds), *Interim Democracy Report on the Palestinian Elections January 1996,* Norwegian Institute of Human Rights, 1996.

[71] Single non-transferrable vote is a plurality system in multi-member constituencies, where the voter may cast a vote for one candidate only.

[72] OSCE/ODIHR, Election Support Team, Islamic Republic of Afghanistan Parliamentary Elections 2010.

the voters is excluded from the vote altogether. One of the most prominent examples is the December 1995 Dayton Peace Agreement, ending the war in BiH.[73]

The agreement includes the Constitution, which introduces a bicameral Parliament, with an upper house consisting of five representatives of each of the three groups – Bosnians, Croats (elected from one of the federal entities) and Serbs (elected from the other entity) – all indirectly elected.[74] This composition excludes other groups from the right to be elected. The European Court of Human Rights (ECHR) made a decision in December 2009 against BiH on this limitation to stand for election, but the Constitution has yet to be changed.[75]

As discussed, extensive group representation was introduced for the Constituent Assembly (also acting as Parliament) elections in Nepal in 2008 and 2013. The 1996 – 2006 civil war between the Maoist army and the Government was an ideological conflict, but the reason for the Maoists' support was the deep social differences based on caste and ethnicity.[76] Since the group quotas in the PR part of the election included both excluded and privileged groups, every candidate on a party list would have to declare group identity. In the 2015 Constitution, there is no group listed that covers those not identified in the census. This arrangement is problematic when assessed against the ICCPR's requirement of not having any unreasonable restrictions to the right to stand for elections,[77] since a candidate is not allowed to run for one of the 335 seats in Parliament without declaring caste.[78] This point was not mentioned in the EU EOM report of the 2008 or 2013 elections, nor in the Carter Center EOM reports.

The same requirement for declaring group identity is found in Lebanon, where every seat in the Parliament is assigned to one of the Muslim or Christian sects.[79] All candidates must declare their identity in order to run, and a prospective candidate cannot run unless she or he belongs to such a sect. The Carter Center EOM stated in its 2009 report: "Right to be Elected-Confessional representation is a significant barrier to Lebanon's compliance with the international obligation to allow all citizens an equal opportunity to be elected. The 128 seats in Parliament are reserved for 11 confessional groups (including one seat for religious minorities). While recent initiatives have sought to lessen somewhat the impact of the confessional system in Lebanon, The Carter Center remains concerned that candidates must be affiliated with a recognized religion to run for election. No provision is made to ensure the representation of citizens who belong to another religious group or who are not affiliated with a specific religion."[80]

The EU EOM report from the same election did not comment on this issue.

The need for balancing conflicting groups as part of a power-sharing agreement after an armed conflict may be justified. Nevertheless, fundamental political rights for all citizens should

[73] Dayton Peace Agreement, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (adopted on 21 November 1995, entered into force on 14 December 1995).

[74] All legislation must pass both houses so that the discussion of the upper houses below would also apply to BiH.

[75] *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* App nos. 27996/06 and 34836/06 (ECHR, 22 December 2009).

[76] Nils A. Butenschøn, Øyvind Stiansen and Kåre Vollan, *Power-Sharing in Conflict-Ridden Societies: Challenges for Building Peace and Democratic Stability*, Routledge, Abingdon, 2016.

[77] ICCPR (see footnote 2), Art. 25.

[78] Had it been in Europe, the Venice Commission CoGP and FCNM would clearly forbid the practice. See the section on self-identification below.

[79] Constitution of Lebanon, Art. 24.

[80] Carter Center, Final Report 060809.

be respected, with a permanent design of the government structure accommodating said rights. Further, the arrangements should not be more divisive than necessary to serve the purpose. IEOMs would be better served if the standards included clearer advice on these situations.

5.3.3 Modalities of group representation

A question is to what extent the group representatives should be elected by the group itself or if including them on main parties' lists of candidates would be sufficient. In a PR system where the voters and community leaders may choose either to influence mainstream parties or to form their own parties, the voters would have genuine choices. Under the block vote system previously used in Lebanon, one may argue that the minority voters had little say in choosing their representatives. In Pakistan, religious minority representatives are chosen from lists of minority candidates registered by all parties before the elections and distributed to parties in proportion to their strength in Parliament after an SMC-based election. Therefore, the Hindu representatives will be selected from relatively secular or more religious Muslim parties. After the 2013 general elections, the EU EOM recommended in its final report: "Consideration to be given to reviewing the system for allocating the reserved seats, for example so that they are directly elected and such representatives have a constituency to respond to."[81]

International standards could offer more guidance in the modalities of electing group representatives.

5.3.4 Self-identification

FCNM states that "[e]very person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice".[82] Further, ILO 169 states that "self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply".[83]

After the Balkans war, in Croatia five seats were reserved in Parliament for national minorities. However, it was not an individual choice whether to vote in the special race or in the general election. After the 2000 elections, the ODIHR stated that: "The creation of reserved seats for national minorities in the election law and the provisions of the Law on Electoral Registers have been used to justify the inclusion of 'nationality', or ethnic identification, on voter registers. In the context of the Law on Electoral Registers (Article 9), the term 'nationality' is indeed used to indicate ethnic origin."

Observers reported that many voters were uncomfortable with the inclusion of ethnicity on the notification of entry in voter registers that were sent to all voters. Similarly, some parties and a number of voters objected that voters were included on separate ethnic voter lists.[84]

[81] EU EOM, Final Report on the General Elections 2013 in Pakistan. A similar statement was also included in the 2008 report.

[82] FCNM (see footnote 7), Art. 3.

[83] ILO 169 (see footnote 8), Art. 1(2).

[84] OSCE/ODIHR, Republic of Croatia. Parliamentary Elections (House of Representatives) 2 and 3 January 2000. Final Report.

The concluding recommendation was that the "Law on Electoral Registers should be amended, removing the obligation to record a voter's ethnic origin, and provide for their public display, thereby enhancing the transparency of the registration process and voter confidence".[85] A law on National Minorities passed in 2002 met that request so that all citizens could "declare freely to be a member of some national minority in the Republic of Croatia".[86]

The CoGP states that "[n]either candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority".[87] One could consider that to include all candidates, not only those belonging to a national minority, and one could state that in cases where candidates as a personal choice want to benefit from affirmative action, it would be permissible.

6. Conclusion

The requirements for equality has been interpreted differently by Venice Commission and ODIHR Joint Opinions and IEOM reports in various countries. This is partly due to a lack of understanding of certain systems of representation, and partly due to difference of opinions on what a reasonable deviation from equality may mean.

The Venice Commission may consider revisiting its language on deviation from equality when there are good reasons for such deviation. One may also offer more guidance on PR systems with nationwide compensation, where the political composition of the Parliament is not affected by unequal distribution of seats to constituencies; only from what constituencies the consistencies are being filled.

In addition, one may discuss issues like requiring candidates to be born in the country, language skills and the documentation of such skills, and the balance between power-sharing after conflict and individual equal rights.

The Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters is the most detailed and authoritative guideline for review of elections. It was passed in 2002 and could benefit from further elaboration.

References:

- Blanc, J., Hylland, A., Vollan, K., 2006, *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations*, Washington D.C., IFES/Quality AS.
- Butenschøn, N. A., Stiansen, Ø., Vollan, K., 2016*, Power-Sharing in Conflict-Ridden Societies: Challenges for Building Peace and Democratic Stability*, Abingdon, Routledge.
- Butenschøn, N. A., Vollan, K., 2006*, Democracy in Conflict: Report on Elections for Local Councils, President, and Legislative Council in the Occupied Palestinian Territory 2004-2006*, Norwegian Centre for Human Rights*, NORDEM.*
- Butenschøn, N. A., Vollan, K. (eds), 1996, *Interim Democracy Report on the Palestinian Elections January 1996,* Norwegian Institute of Human Rights*.*
- Carter Center, Final Report 060809.

[85] *Ibidem*.
[86] Law Number 01-081-02-3955/2 Zagreb, 19 December 2002, Art. 4.
[87] CoGP I.2.4.c.

- Carter Center, 2013, Observing Nepal's 2013 Constituent Assembly Election. Final Report 38.
- Constitution of Lebanon.
- Constitution of Norway.
- Constitution of Uganda.
- Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13.
- Council of Europe, 1995, Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS 157.
- Council of Europe, 1997, European Convention on Nationality, ETS 166.
- Dayton Peace Agreement, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (adopted on 21 November 1995, entered into force on 14 December 1995).
- ECHR, 2009, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* App nos. 27996/06 and 34836/06.
- EU EOM, 2013, Final Report on the General Elections 2013 in Pakistan.
- EU EOM, 2016, Uganda, Presidential, Parliamentary and Local Council Elections 18 February 2016. Final Report.
- EU EOM, 2018, Final Report Nepal House of Representatives and Provincial Assembly Elections 26 November and 7 December 2017.
- International Labour Organization (ILO), 1989, *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, *C169*.
- Kelley, J. G., 2012, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton, Princeton University Press.
- Law Number 01-081-02-3955/2 Zagreb, 19 December 2002.
- OSCE/ODIHR, 2000, Republic of Croatia. Parliamentary Elections (House of Representatives) 2 and 3 January 2000. Final Report.
- OSCE/ODIHR, 2009, Norway: Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report.
- OSCE/ODIHR, 2011, Republic of Belarus Presidential Election 19 December 2010. Final Report.
- OSCE/ODIHR, 2012, Final Report on the Parliamentary Elections of Republic of Armenia.
- OSCE/ODIHR, 2013, Election Assessment Mission Report on Parliamentary Elections in Norway.
- OSCE/ODIHR, 2014, Final Report of the Limited Election Observation Mission on Early Parliamentary Elections in Republic of Bulgaria.
- OSCE/ODIHR, 2014, Final Report on General Elections in Bosnia and Herzegovina.
- OSCE/ODIHR, 2014, Limited Election Observation Mission Final Report on the Hungary Parliamentary Elections.
- OSCE/ODIHR, 2016, Final Report on Parliamentary Elections in Georgia.
- OSCE/ODIHR Election Support Team, 2010, Islamic Republic of Afghanistan Parliamentary Elections 2010.
- OSCE/ODIHR, 2010, *Election Observation Handbook* (6th edition).
- Parliament of India, the Constitution (108th Amendment) Bill, 2008.
- Reynolds, A., 2006, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International.
- *Tănase v. Moldova.* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22tanase%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-98428%22]}.

- The Election of the Members to the House of Representatives Act, 2017.
- The United States Constitution.
- UN General Assembly, 1965, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, United Nations, Treaty Series, vol. 660.
- UN General Assembly, 1966, International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, Treaty Series, vol. 999.
- UN General Assembly, 1979, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, United Nations, Treaty Series, vol. 1249.
- UN General Assembly, General Assembly resolution 217 A III, Universal Declaration of Human Rights (adopted on 10 December 1948).
- UN Human Rights Committee (HRC), 1996, CCPR General Comment No 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.
- UN Security Council, 2000, Security Council resolution 1325 (2000) [on women and peace and security], S/RES/1325 (2000).
- United States Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, 1990, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Washington, DC, U.S. G.P.O.
- US Census Bureau, 2010 Census. Available at https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/data/datasets.2010.html.
- Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (adopted by the Venice Commission at its 52nd session, 18-19 October 2002).
- Venice Commission and OSCE/ODIHR, 2008, Opinion No 484/2008, Joint Opinion on the Election Code of Moldova as of 10 April 2008, CDL-AD(2008)022-e.
- Venice Commission and OSCE/ODIHR, 2011, Opinion No 611/2011, Joint Final Opinion on The Electoral Code of Armenia, CDL-AD(2011)032.
- Venice Commission and OSCE/ODIHR, 2016, Armenia Joint Opinion on the Draft Electoral Code as of 18 April 2016, CDL-AD(2016)019.
- Vollan, K., 2015, *Elections in Nepal: Identifying the Politically Excluded Groups: A Study of the Parliamentary Election Results from 1991 to 2013*, Social Science Baha and Himal Books.
- Vollan, K., 2017, "International Election Observation and Standards for Systems of Representation – A Critical View", in *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 35, Abingdon, Routledge.
- https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/valg/fylkesfordeling_av_stortingsmandater_2013_2017.pdf.

Alegerile parlamentare din 1919. Un sistem electoral particular

Alexandru RADU

În prima decadă a lunii noiembrie 1919, locuitorii Vechiului Regat şi ai Basarabiei, ai Transilvaniei şi ai Bucovinei au fost convocaţi la urne pentru prima oară în istoria României Mari, misiunea lor fiind aceea de a alege parlamentul naţional şi, prin aceasta, de a pune bazele politice ale noii organizări statale.

Astfel, alegerile din 1919 au avut statutul de alegeri fondatoare ale statului român naţional unitar.

Însă, dincolo de semnificaţia lui naţională excepţională, scrutinul din 1919 s-a distins prin caracterul lui particular, dat de realitatea unui proces electoral legiferat şi organizat distinct în cele trei regiuni ale statului, dar având ca finalitate constituirea unei adunări parlamentare naţionale unice.

De ce această situaţie? Simplu spus, pentru că pregătirea alegerilor fondatoare a precedat consacrarea politico-juridică a Marii Uniri, în acord, de altfel, nu doar cu logica politico-constituţională firească, dar şi cu dinamica procesului unificării teritoriilor româneşti. Concret, în noiembrie 1918, imediat după modificarea Constituţiei din 1866 în sensul introducerii votului universal, a fost adoptată legea electorală pentru Vechiul Regat şi pentru Basarabia, teritoriu care iniţiase deja procedura unificării, alcătuită de ministrul liberal G. G. Mîrzescu după modelul legii electorale belgiene[1]. Nouă luni mai târziu au fost publicate legile electorale pentru Bucovina şi pentru Transilvania, Banat, Crişana, Sătmar şi Maramureş, prima, operă juridică a guvernului liberal I. I. C. Brătianu, cea de a doua elaborată de Consiliul Dirigent din Transilvania[2].

A rezultat astfel un triptic electoral, ale cărui părţi erau unite prin legiferarea alegerii prin vot universal a parlamentului naţional şi, în acelaşi timp, diferenţiate prin prevederile specifice teritoriilor în care se aplicau. Mai mult, cele trei legi ale tripticului electoral au instituit formule electorale distincte, atât regional, cât şi tipologic, care au şi produs efecte politice neunitare.

Prezentarea acestei inedite experienţe electorale româneşti constituie substanţa prezentei conferinţe. Vom insista asupra formulei electorale din Vechiul Regat şi Basarabia, cea mai complexă, pentru ca în final să definim tipologic sistemul electoral instituit în 1919. Debutăm însă cu câteva necesare precizări.

Alegerile din toate provinciile româneşti s-au desfăşurat în data de 19 iulie 1917 sub imperativul votului universal, consacrat prin revizuirea art. 57 şi 67 ale Constituţiei din 1866. În noua sa redactare, art. 57 prevedea că Adunarea deputaţilor se compune din deputaţi aleşi prin vot universal, egal, direct, obligatoriu şi secret, iar art. 67 prevedea că Senatul se compune

---

[1] Vorbim despre *Decretul nr. 3.402 cu privire la desfăşurarea alegerilor pentru Adunarea deputaţilor şi Senat* din 14 noiembrie 1918, publicat în Monitorul Oficial nr. 191 din 16 (29) noiembrie 1918, ce conţinea 110 articole repartizate în 8 capitole, plus două anexe (modelul certificatului de alegător, modelul buletinului de vot).

[2] Avem în vedere, pe de o parte, *Decretul nr. 3.620 cu privire la alegerile pentru Adunarea deputaţilor şi Senat din Bucovina* din 24 august 1919, publicat în Monitorul Oficial nr. 103 din 26 august 1919, tot cu opt capitole, dar cu 141 de articole, iar pe de alta, *Decretul nr. 3.621 cu privire la desfăşurarea alegerilor din Transilvania, Banat, Crişana, Sătmar şi Maramureş* din 24 august 1919, publicat în Monitorul Oficial nr. 103 din 26 august 1919, cu opt capitole şi 110 articole.

din senatori aleşi şi senatori de drept. Cum însă articolele constituţionale 58 – 66 şi 68 – 81 continuau să reglementeze votul cenzitar, exista „o contradicţie între textele noi şi cele vechi ale Constituţiei, care practic se rezolva prin prioritatea principiilor asupra soluţiilor”[3]. Cu toate acestea, soluţiile legislative subsecvente au confirmat doar parţial principiul votului universal în sensul legiferării votului universal bărbătesc. Generic, legislaţia electorală definea corpul electoral prin sintagma „cetăţeni români”. Să remarcăm totuşi că votul era definit ca egal, direct şi secret, semn al modernităţii politice ce marca ruptura cu trecutul aşa-numitului sufragiu universal limitat[4], în fond, cu vot cenzitar din secolul practicat până în 1919. Adăugăm şi caracterul obligatoriu al votului, legiferat de normele electorale pentru Vechiul Regat şi Basarabia şi pentru Transilvania sub formula „votului obştesc”.

Totodată, trebuie precizat că parlamentul ales în 1919 a rămas singular sub aspectul dimensiunilor sale, fiind cel mai mare din întreaga istorie a României. Reamintesc că la originile sale, în 1859, statul român modern a avut o reprezentanţă naţională unicamerală, pentru ca, începând cu 1864, anul reformelor lui Al. Ioan Cuza, parlamentul român să devină bicameral, compus din „două adunări: Senatul şi Adunarea deputaţilor”[5]. Formula bicamerală s-a menţinut şi după 1918, fiind confirmată ulterior de Constituţia din 1923, dar dimensiunile celor două adunări au crescut, firesc am spune, ca urmare a extinderii corpului electoral, produsă pe două căi. Mai întâi, pe cale organică, prin unificarea tuturor teritoriilor româneşti într-un singur stat, apoi pe cale politică, prin legiferarea votului universal. Astfel că, în noiembrie 1919, electorii din teritoriile româneşti unificate şi-au dat votul pentru constituirea unei reprezentanţe naţionale având în componenţă 566 de deputaţi şi 271 de senatori aleşi.

Cu un total de 837 de mandate alese[6], primul parlament al României Mari intră în categoria parlamentelor supradimensionate, similar celor contemporane din ţări precum Germania, Franţa, Italia sau Polonia. Supradimensionarea parlamentului devine evidentă prin raportare la populaţia de atunci a României Mari, estimată la circa 16 milioane de locuitori. Astfel, dacă aplicăm regula statistică actuală pentru determinarea dimensiunilor optime ale reprezentanţei naţionale prin raportare la populaţie, respectiv regula rădăcinii cubice, vom observa că parlamentul ales în 1919 corespunde unei populaţii de peste 10 ori mai numeroase[7].

Dar supradimensionarea parlamentului din 1919, dincolo de raportarea la regula statistică invocată, trebuie corelată cu misiunea forului legislativ ales atunci, aceea de a conferi o largă legitimitate populară validării parlamentare a actelor Marii Uniri. Iar calea de a o asigura era creşterea reprezentativităţii parlamentarilor aleşi. Ca atare, norma de reprezentare, mult discutată în epocă, a fost stabilită, în mod unitar, astfel încât un deputat să reprezinte 30.000 de

[3] Eleodor Focşăneanu, *Istoria constituţională a României 1859-1991*, ediţia a II-a revăzută, Humanitas, Bucureşti, 1998, p. 55.

[4] Vezi, pe larg, Gheorghe Tătărăscu, *Regimul electoral şi parlamentar în România* (trad. în lb. română de Delia Rozdălescu), Editura Fundaţiei Pro, Bucureşti, 2004.

[5] *Constituţia din 1866*, art. 32, Monitorul Oficial nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

[6] La acestea s-au adăugat mandatele senatoriale de drept stabilite de legislaţia electorală.

[7] Referindu-ne numai la Adunarea deputaţilor, cele 566 de mandate corespund unei populaţii de circa 172 de milioane. Invers spus, dimensiunea optimă a Camerei raportată la populaţia de 16 milioane ar fi trebuit redusă la jumătate.

locuitori, iar un senator, 70.000 de locuitori[8]. Adăugăm că la următoarele alegeri parlamentare, din 1920, dimensiunea parlamentului a fost redusă practic la jumătate.

Tabel nr. 1. Dimensiunea parlamentului ales în 1919

	Adunarea deputaţilor	Senat
	1 deputat/30.000 loc.	1 senator/70.000 loc.
Vechiul Regat şi Basarabia	337	141
Bucovina	26	12
Transilvania	203	118
Total	566	271
Total parlament	837	

În fine, operaţiunile electorale din cele trei provincii româneşti au fost conduse de birourile electorale centrale, instituţii similare ca titulatură, dar diferite sub aspect organizatoric. În rezumat, organizarea instituţională a alegerilor este redată în tabelul următor:

Tabel nr. 2. Organizarea instituţională a alegerilor din 1919

Vechiul Regat şi Basarabia	**Bucovina**	**Transilvania**
–	Biroul electoral central	–
Birouri electorale centrale (judeţene) – 43	Birouri electorale judeţene – 11	Birouri electorale centrale (judeţene) – 24
–	Birouri electorale de circumscripţie	Birouri electorale de circumscripţie
Birourile secţiunilor (subsecţiunilor) de votare	Comisiile electorale locale	Birouri de votare (comunale)

*

Din totalul celor 837 de membri ai parlamentului Marii Uniri, 337 de deputaţi şi 141 de senatori au fost aleşi în teritoriul reprezentat de Vechiul Regat şi Basarabia, sub reglementările exprese ale capitolului întâi – *Compunerea Adunărilor* (art. 1 – 8) – şi ale capitolului al VI–lea – *Operaţiunile electorale* (art. 29 – 83) – din Decretul nr. 3.402, cele la care ne vom referi în continuare. Ulterior, decretul a fost modificat în patru rânduri, însă nu în ceea ce priveşte substanţa celor două capitole amintite. Reglementările din aceste capitole au statuat modalităţi distincte pentru alegerea parlamentarilor din Adunarea deputaţilor şi din Senat.

Aşa cum precizează chiar articolul întâi al actului amintit, alegerea deputaţilor avea la bază principiul reprezentării proporţionale, o noutate absolută pentru practica electorală românească.

[8] De altfel, în epocă dimensionarea normei de reprezentare, având tocmai acest substrat naţional, a constituit una dintre temele importante ale dezbaterii politice din jurul legislaţiei electorale. A se vedea Sorin Radu, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937),* Institutul European, Iaşi, 2005, p. 169 – 170.

Prin introducerea reprezentării proporţionale (RP) în 1919, astăzi foarte răspândită în rândul democraţiilor funcţionale[9], România s-a numărat printre pionierele utilizării scrutinelor de acest tip pentru alegerea parlamentarilor naţionali. Dacă Belgia a fost prima ţară europeană care şi-a ales deputaţii printr-un scrutin RP la sfârşitul secolului al XIX-lea, mai exact în 1898, alte cinci state europene i-au urmat exemplul până la sfârşitul Primului Război Mondial: Finlanda (1906), Suedia (1907), Danemarca (1915), Rusia şi Olanda (1917). În 1919, României i s-au alăturat Norvegia, Germania, Italia, Elveţia, Austria, Luxemburg şi Cehoslovacia. În deceniile următoare, formulele electorale proporţionale au fost introduse în tot mai multe state, în mod deosebit în cele care au depăşit etapa unor regimuri politice nedemocratice, acest proces fiind dovada că „adoptarea RP a făcut parte dintr-un ansamblu de măsuri de democratizare a vieţii politice".[10] În acest context, este interesant de precizat că, în dezbaterile de la acea vreme, tocmai această calitate a reprezentării proporţionale a fost criticată de adepţii scrutinului majoritar uninominal, cu vot cenzitar, aşa cum a fost practicat până atunci în România. De exemplu, Nicolae Iorga avertiza că acest nou tip de scrutin „caută a suprima orice popularitate şi a înlătura pe intelectuali".[11]

Alegerea proporţională a deputaţilor s-a desfăşurat în circumscripţii de tip plurinominal, constituite pe structura administrativ-teritorială a judeţelor. Numărul mandatelor din fiecare circumscripţie, respectiv magnitudinea fiecăreia era dată de norma de reprezentare deja menţionată (art. 2, Decretul nr. 3.402): un deputat la fiecare număr de 30.000 de locuitori şi la fracţiunea suplimentară superioară numărului de 20.000 de locuitori. Circumscripţia electorală cu magnitudinea cea mai mare era Ilfov (care cuprindea şi Capitala), cu 23 de mandate, la polul opus situându-se Fălciu, cu 3 mandate. Totuşi, circumscripţia electorală Ilfov era o excepţie, celelalte circumscripţii electorale având între 3 şi 14 mandate, dar numai zece între 10 şi 14 mandate. Cu un total de 337 de mandate distribuite în 43 de circumscripţii electorale, magnitudinea medie a acestora era de 7,84 mandate[12].

Exprimarea votului s-a realizat printr-o formulă inedită, numită în termeni tehnici vot cu panaşaj *(panachage)*. În principiu, pentru alegerea reprezentanţilor lor, electorii au la dispoziţie votul personalizat (uninominal) sau votul de listă (plurinominal). La rândul lui, acesta din urmă poate fi un vot blocat, ce presupune alegerea întregii liste politice asupra căreia optează, sau un vot deschis, alegătorul având posibilitatea să modifice ordinea candidaţilor din lista preferată. În acest caz, vorbim despre un vot preferenţial. O formulă extinsă a votului deschis o reprezintă posibilitatea votantului de a-şi alcătui propria listă de candidaţi prin combinarea unor candidaturi diferite politic. Acesta este votul cu panaşaj. Concret, în cazul alegerilor din 1919, legea prevedea că alegătorul îşi exprimă opţiunea „ştergând din buletin (de vot, *n.n.*) listele sau candidaţii ce nu voieşte a vota şi lăsând neatinsă lista sau numele candidaţilor ce voieşte a vota". În plus, „numărul candidaţilor votaţi, sub sancţiunea anulării buletinului, nu

[9] În Uniunea Europeană, numai Marea Britanie şi Franţa nu utilizează un mod de scrutin proporţional.

[10] Pierre Martin, *Sistemele electorale şi modurile de scrutin* (trad. în lb. română de N. Marta Singer), Monitorul Oficial, Bucureşti, 1999, p. 65

[11] Apud. Sorin Radu, *op. cit.* p. 162.

[12] Din această perspectivă, situaţia din 1919 era similară celei din perioada actuală, în 2016 Camera Deputaţilor fiind compusă din 312+17 parlamentari provenind din 43 de circumscripţii electorale, cu o magnitudine medie de 7,65 mandate. Totuşi, să nu uităm că vorbim doar de o fracţiune a parlamentului ales în 1991, respectiv cea corespunzătoare Vechiului Regat şi Basarabiei.

poate depăși numărul deputaților sau senatorilor aleși", putându-se însă opta pentru un număr mai mic. [13] Ulterior, prin Decretul nr. 2.087 din 1919 s-a modificat redactarea acestui articol, dar nu și formula ca atare a votului cu panașaj. Astfel, opțiunea politică a electorului se exprima atât în formula mai sus menționată, adică prin ștergerea cu creionul a candidaților refuzați, cât și prin utilizarea ștampilei, în cazul votării unei liste întregi de candidați. Trebuie precizat că introducerea instrumentului suplimentar al ștampilei a ridicat gradul de complexitate al votului, lucru care a și generat o serie de disfuncții, materializate într-un număr ridicat de voturi nule.

În ce privește metoda specifică de transformare proporțională a voturilor în mandate pentru care a optat legiuitorul din Vechiul Regat și Basarabia, aceasta era detaliată în cadrul paragrafului al cincilea – „Centralizarea rezultatelor. Calculele pentru repartiția și atribuirea mandatelor. Reprezentarea proporțională" – din capitolului al VI-lea, cu titlul *Operațiunile electorale,* al Decretului 3.402, de altfel, cel mai consistent al actului legislativ. Concret, repartizarea mandatelor este reglementată de art. 72, 73 și 74, pe care le redăm în întregime:

„Art. 72. – În alegerile pentru Adunarea deputaților, după primirea rezultatelor dela toate secțiile de votare, președintele biuroului electoral central (al circumscripției electorale, *n.n.*) – ajutat de grefierul biuroului și la nevoie de unul dintre judecătorii de tribunal ce-și va alege – procede la totalizarea rezultatelor pentru fiecare candidat și apoi pentru fiecare listă în parte.

Rezultatele se clasifică, în ordinea importanței lor, în două liste: una cuprinzând suma totală a voturilor obținute de toți candidații care formează o listă; a doua cuprinzând suma totală a voturilor obținute de fiecare candidat în parte.

Suma totală a voturilor obținute de candidații unei liste se numește massa electorală.

Art. 73. – Repartiția mandatelor, la care are drept circumscripția pentru Adunarea deputaților, se face proporțional cu massa electorală a fiecărei liste după calculele următoare:

Massa electorală a fiecărei liste se împarte succesiv cu numerile 1, 2, 3, 4 .... și așa mai departe până la concurența numărului de mandate ce revin circumscripției și câturile obținute sunt înscrise în ordinea importanței lor, până ce se termină, în această ordine, atâtea câturi câte mandate sunt.

Cel mai mic dintre aceste câturi, corespunzător ultimului mandat, servește de împărțitor comun.

Președintele atribuie fiecărei liste atâtea mandate de câte ori împărțitorul comun intră în massa electorală a listei.

Art. 74. – În cazul în care unul sau mai multe mandate ar rămâne neatribuite, din cauză că resturile împărțirilor sunt inferioare împărțitorului comun, mandatul sau mandatele se vor atribui în ordinea importanței resturilor."

Să remarcăm, mai întâi, că art. 73 descrie în fapt metoda d'Hondt, chiar dacă nu este numită ca atare, cu specificul că totalul voturilor pentru fiecare actor electoral se numea *massa electorală.* Metoda, inventată de belgianul Victor d'Hondt (1882), face parte din categoria metodelor cu divizori al căror principiu general constă în a diviza succesiv numărul de voturi obținute de fiecare listă din circumscripție printr-o serie de numere, denumite divizori. Locurile sunt atribuite listelor în ordinea numerelor celor mai mari obținute după această operație. În cazul metodei d'Hondt, divizorii sunt numerele întregi: 1, 2, 3, 4 .... etc. Trebuie reamintit că metoda

[13] Art. 61, *Decretul nr. 3.402.*

d'Hondt este preferată în general pentru efectul ei de reducere a fragmentării politice a adunării alese, ca urmare a faptului că favorizează partidele politice mari. Efectul este mai puternic în condiţiile utilizării unui prag electoral minim de acces în adunare, dar o astfel de măsură nu a fost proprie alegerilor româneşti din 1919.

Metoda d'Hondt era completată cu o altă metodă proporţională, respectiv cu metoda celor mai mari resturi (MMR sau metoda Hamilton – 1792), care, aşa cum prevede art. 74, utilizează resturile electorale inferioare împărţitorului electoral pentru ocuparea mandatelor rămase neatribuite. Adăugăm că, de principiu, o astfel de metodă este cel mai puţin defavorabilă grupărilor politice minore. Tehnic, combinaţia dintre metoda d'Hondt şi MMR este cunoscută sub numele de metoda Hagenbach-Bischoff, după numele promotorului ei elveţian.

Mecanismul de atribuire a mandatelor astfel reglementat, compus din două metode proporţionale, diferite şi din perspectiva efectelor politice produse, ar conduce către ideea că scrutinul practicat în 1919 pentru alegerea deputaţilor din Vechiul Regat şi Basarabia trebuie introdus în categoria scrutinelor proporţionale complexe. Totuşi, spre deosebire de forma cea mai comună a acestui tip de reprezentare proporţională – scrutinul proporţional cu mai multe niveluri geografice de atribuire a locurilor, practicat ulterior în perioada postcomunistă –, în 1919 repartizarea mandatelor se făcea exclusiv la nivelul circumscripţiei electorale, lipsind, deci, un nivel geografic superior, regional sau naţional, care, în esenţă, permite creşterea proporţionalităţii sistemului. Mai important însă, complementaritatea celor două metode era doar aparentă, reglementarea din art. 74 fiind doar o măsură de precauţie luată de legiuitor pentru cazurile, posibile teoretic, în care aplicarea metodei d'Hondt nu epuizează repartizarea mandatelor. O precauţie lăudabilă de principiu, deşi dovedită inutilă de practica alegerilor. Aşadar, vom conchide că, deşi reglementat în forma unuia complex, mecanismul de repartizare a mandatelor s-a bazat, *de facto*, pe metoda d'Hondt.

Dar pentru a înţelege mai bine funcţionarea mecanismului, vom lua exemplul unei circumscripţii electorale cu magnitudine medie.[14]

În circumscripţia electorală Bacău, cu opt locuri, au candidat cinci liste politice ale căror scoruri electorale (*massa electorală*), în ordinea lor descrescătoare, au fost: Partidul Ţărănesc (PŢ) – 59.967 voturi (lista 5), Partidul Naţional Liberal (PNL) – 58.848 voturi (lista 1), Partidul Conservator Progresist (PCP) – 36.024 voturi, Partidul Socialist (PS) – 4.178 voturi (lista 3) şi gruparea independenţilor – 438 voturi (lista 4). Prima etapă a calculelor presupune aplicarea metodei d'Hondt, respectiv divizarea fiecărei mase electorale succesiv cu 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 şi 8, iar apoi stabilirea împărţitorului (cel mai mic cât până la concurenţa numărului de mandate). Se observă că nu este nevoie să se treacă de cel de al treilea divizor pentru a stabili împărţitorul, care este 18.012. Urmează divizarea fiecărei mase electorale cu împărţitorul, cu precizarea că se reţine numărul întreg. În urma calculelor se obţine următorul rezultat: PŢ şi PNL, câte 3 mandate, iar PCP 2 mandate. Au fost repartizate toate cele opt mandate ale circumscripţiei, astfel că nu a mai fost necesară aplicarea MMR. Totodată, fiind vorba despre o circumscripţie cu o magnitudine relativ ridicată, avem un bun exemplu de repartizare proporţională.

[14] Datele sunt preluate din Monitorul Oficial nr. 163 din 17 noiembrie 1919.

Tabel nr. 3 Circumscripţia electorală Bacău – repartizarea mandatelor

8 mandate

5 competitori electorali

19.994 voturi

Grupul politic	Voturi	1	2	3	4	5	Mandate
Partidul Țărănesc	59,967	59,967	29,983.5	19,989	11,993.4	11,993.4	3
Partidul Naţional Liberal	58,848	58,848	29,424	19,616	14,712	11,769.6	3
Partidul Conservator Progresist	36,024	36,024	18,012	12,008	9,006	7,204.8	2
Partidul Socialist	4.178	4,178	2,089	1,392.7	1,044.5	835.6	0
Independenţi	438	438	219	146	109.5	87.6	0

Cât priveşte atribuirea mandatelor, respectiv nominalizarea acelor candidaţi din fiecare listă câştigătoare care au ocupat locurile repartizate, procedura este cea prevăzută de art. 75 al Decretului nr. 3.402, şi anume: preşedintele biroului electoral central atribuie mandatele, cuvenite fiecărei liste, candidaţilor cu cel mai mare număr de voturi.

Să exemplificăm procedura prin intermediul cazului mai sus prezentat al circumscripţiei Bacău, unde candidaţii de pe listele primelor două partide au fost votaţi după cum urmează:

Partidul Țărănesc:
1. Gheorghe Goagă – 7.480 voturi,
2. Ion Borcea – 7.541 voturi (loc 1),
3. Titus Enacovici – 7.492 voturi,
4. Constantin Nădejde – 7.508 voturi (loc 2),
5. Ion Cojan – 7.489 voturi,
6. Ion Chiriac – 7.502 voturi(loc 3),
7. Ghiță Radu – 7.457 voturi,
8. Dumitru N. Buca – 7.498 voturi.

Partidul Naţional Liberal:
1. Cristea Cristoveanu – 6.844 voturi (loc 1),
2. Mircea Costinescu – 6.727 voturi
3. Eduard Racoviță – 6.778 voturi (loc 3),
4. Grigore Mârza – 6.806 voturi (loc 2),
5. Ștefan Șendrea – 6.684 voturi,
6. Grigore Diaconescu – 6.700 voturi,
7. Vasiliu Bogdănești – 6.655 voturi,
8. Gheorghe Asandei – 6.624 voturi.

Cei care au ocupat cele trei locuri cuvenite PȚ au fost, în ordinea voturilor primite, Ion Borcea (al doilea din listă), Constantin Nădejde (al patrulea din listă) şi Ion Chiriac (al şaselea din listă).

Mandatele liberalilor au revenit următorilor: Cristea Cristoveanu (poziția întâi în listă), Grigore Mârza (poziția a patra) și Eduard Racoviță (poziția a treia).

Din acest exemplu reiese cu claritate principala calitate a votului cu panașaj, respectiv capacitatea de a combina votul politic cu cel personalizat, altfel spus, posibilitatea alegătorului de a exprima o dublă preferință în același timp, atât pentru persoane, cât și pentru formațiuni politice. Lucru pe care, ținem să-l precizăm, decidenții români de peste 9 decenii nu au reușit să-l realizeze, chiar dacă legea pentru alegerea parlamentului adoptată în 2008, așa-numita lege a votului uninominal, și-a propus tocmai personalizarea votului în cadrul unui scrutin de tip proporțional (RP).[15]

În rezumat, pentru alegerea deputaților din Vechiul Regat și Basarabia legiuitorul a statuat un scrutin de tip RP, individualizat atât prin votul cu panașaj desfășurat în circumscripții plurinominale locale, cât și prin utilizarea metodei d'Hondt pentru repartizarea mandatelor în cele 43 de circumscripții electorale. În ansamblu, acest tip de scrutin poate fi considerat a reprezenta o veritabilă revoluție electorală. În termeni tehnici, formula electorală românească din 1919 dovedește că reprezentarea proporțională e perfect compatibilă cu alegerea personală a alesului de către alegător.

Însă revoluția nu a fost continuată în cazul Senatului, opțiunea legiuitorului în acest caz putând fi apreciată ca fiind mai degrabă conservatoare. În acest sens trebuie adăugat și faptul că pentru Senat aveau dreptul să voteze doar cetățenii cu vârsta de peste 40 de ani (față de 21 de ani pentru Adunarea deputaților). Art. 79 al Decretului nr. 3.402 precizează că „reprezentarea proporțională nu se aplică în alegerile pentru Senat", mandatele de senatori fiind „atribuite, pe baza majorității relative, candidaților cari au obținut cele mai multe voturi".

Așadar, scrutinul practicat pentru alegerea senatorilor face parte din familia scrutinelor majoritare, respectiv din categoria scrutinelor majoritare relative sau pluralitare, recunoscute în general pentru simplitatea lor, scrutin care continua experiența electorală românească anterioară anului 1919. Cu specificul important că votul era organizat în circumscripții plurinominale, așa cum statua art. 4 al decretului menționat, corectat ulterior prin Decretul nr. 3.675, ale căror dimensiuni rezultau din aplicarea următoarei norme de reprezentare: câte un senator la fiecare 70.000 de locuitori și la fracțiunea suplimentară superioară numărului de 47.000 de locuitori. Astfel, exceptând circumscripția Fălciu, cu un singur senator, circumscripții electorale plurinominale aveau între doi și zece aleși. Totuși, zece senatori alegea numai circumscripția Ilfov, a doua cea mai „populată" fiind circumscripția Dolj, cu șase senatori, astfel că, în fapt, numărul senatorilor aleși varia între doi și cinci. Oricum, valoarea magnitudinii medii era de 3,12 senatori, la jumătatea din cea proprie Adunării deputaților.

Să exemplificăm mecanismul alegerii senatorilor prin intermediul circumscripției electorale Dâmbovița, cu 4 mandate. Aici au depus candidaturi 4 grupări politice, iar voturile valabil exprimate de cei 19.989 de participanți s-au distribuit după cum urmează.

[15] De altfel, legea a fost abrogată șapte ani mai târziu, după ce, în 2012, a generat o creștere a numărului parlamentarilor cu 25%, România întorcându-se la formula electorală parlamentară practicată anterior anului 2008 – scrutinul proporțional cu vot pe liste blocate.

Tabel nr. 4. Circumscripţia electorală Dâmboviţa – Senat

4 mandate

4 competitori electorali

19.989 voturi

Grupul politic	Candidaţi	Voturi	Mandate
Partidul Naţional Liberal	Constantin Nicolescu	2.932	0
	Ion Stavri Brătianu	2.795	0
	Constantin Câmpeanu	2.802	0
	Costescu Comăneanu	2.736	0
Partidul Ţărănesc	Mihalache Branca (loc 4)	13.084	1
	Vasile Dumitrăchescu (loc 1)	13.117	1
	Ion Dumitrescu (loc 2)	13.092	1
	N. Tomescu (loc 3)	13.091	1
Independenţi	Petre Duţescu	1.557	0
	Nicolae Diaconescu	1.536	0
	Constantin Olănescu	1.534	0
	Lazăr Lăzărescu	1.543	0
Partidul Conservator Progresist	Victor Baranga	645	0
	N. Ghica	467	0
	N. Dumitrescu-Giugălea	470	0
	Victor E. Chercea	519	0

Scorurile electorale cele mai mari au fost obţinute de către cei 4 candidaţi ai Partidului Ţărănesc, deşi nu în ordinea înscrierii lor pe buletinul de vot, ci în cea dată de preferinţele alegătorilor.

Exemplul pune în evidenţă cu claritate specificul mecanismului electoral, respectiv combinarea scrutinului majoritar relativ (pluralitar) cu votul exprimat în circumscripţii plurinominale. În genere, orice scrutin majoritar, absolut sau relativ, asociat cu votul uninominal, are ca efect personalizarea opţiunilor electorale, însă asocierea cu votul plurinominal permite atât alegerea personalizată, cât şi exprimarea opţiunilor politice. Astfel, alegătorii au optat majoritar pentru gruparea politică ţărănească, pe ai cărei candidaţi i-au ierarhizat într-o ordine specifică. Pe de altă parte, aşa cum probabil un observator atent a sesizat deja, numărul total al voturilor primite de candidaţi este mai mare decât totalul votanţilor, ordinul de multiplicare fiind egal cu numărul mandatelor din circumscripţia respectivă. Nu vorbim însă de o eroare, ci de consecinţa faptului că fiecare alegător are la dispoziţie atâtea voturi câte mandate sunt puse în joc, patru în acest caz, în acord cu logica scrutinului majoritar plurinominal.

În fine, alte trei circumscripţii electorale speciale, de tip uninominal, s-au adăugat celor constituite în baza normei de reprezentare, în care profesorii universitari şi agregaţii titulari ai universităţilor din Bucureşti, Iaşi şi Cernăuţi au ales, din rândul lor, câte un senator, prin vot majoritar relativ, precum în cazul circumscripţiei Fălciu mai sus exemplificat.

Totodată, Senatul continua să aibă în compunere şi parlamentari de drept, din două categorii: moştenitorul tronului la vârsta de 18 ani împliniţi, dar cu drept de vot deliberativ de la vârsta de 25 de ani, şi mitropoliţii şi episcopii eparhioţi.

Aşadar, pentru alegerea senatorilor din Vechiul Regat şi Basarabia legiuitorul a reglementat un sistem electoral de tip pluralitar (cu majoritate relativă), dar desfăşurat în circumscripţii plurinominale, o formulă electorală mai rar practicată astăzi, dar care este dovada că sistemele majoritare nu sunt în mod necesar uninominale.

*

Pentru Bucovina, legiuitorul a optat pentru o modalitate unică de alegere a deputaţilor şi senatorilor, reglementată de paragraful întâi al Decretului nr. 3.620. Astfel, „alegerea se va face prin vot universal, egal, direct, obligatoriu şi secret pe circumscripţii electorale şi cu votarea pe comune, iar fiecare circumscripţie pentru Adunarea deputaţilor va alege câte un deputat, fiecare circumscripţie pentru Senat câte un senator". Regula utilizată era cea a majorităţii absolute, astfel că „va fi declarat deputat sau senator candidatul care a obţinut majoritatea absolută a voturilor. Majoritatea absolută e cifra mai mare decât jumătatea voturilor valabil exprimate". În cazul în care niciun candidat nu obţinea majoritatea absolută a voturilor, se organiza un al doilea tur de scrutin sau, cu formularea din lege, „alegerea restrânsă (balotaj) între cei doi candidaţi, cari au obţinut mai multe voturi". Exista însă şi o excepţie, cea a circumscripţiei electorale a oraşului Cernăuţi, singura de tip plurinominal, unde alegerea celor trei deputaţi se făcea în baza sistemului de reprezentare proporţională, după modelul Vechiului Regat şi Basarabiei. Aşadar, regula electorală generală care s-a aplicat în Bucovina a fost cea specifică modului de scrutin majoritar (cu majoritate absolută) uninominal.

Reamintim că numărul parlamentarilor aleşi în acest teritoriu era de 26 deputaţi, respectiv 12 senatori, proveniţi din circumscripţii delimitate în baza aceleiaşi norme de reprezentare de 30.000 de locuitori la un deputat, respectiv 70.000 de locuitori la un senator. În plus, exista un mandat de drept, ce revenea mitropolitului Bucovinei.

*

Legea electorală pentru Transilvania, Banat, Crişana, Sătmar şi Maramureş a statuat un mod de scrutin bazat pe acelaşi principiu al alegerii majoritare. Conform art. 16 al Decretului nr. 3.621 din 1919, deputaţii şi senatorii din Transilvania au fost aleşi în circumscripţii electorale uninominale, fiecare judeţ având „atâtea circumscripţii electorale în cât să fie ales un deputat la fiecare număr de 30.000 locuitori şi la fracţiunea suplimentară superioară numărului de 20.000 locuitori, respectiv câte un senator la fiecare număr de 70.000 locuitori şi la fracţiunea suplimentară superioară numărului de 47.000 locuitori". Totuşi, în cazul „oraşelor municipale" – Arad, Oradea, Cluj şi Timişoara –, s-au constituit circumscripţii plurinominale, cu câte doi deputaţi. Din aplicarea normei de reprezentare a rezultat un total de 203 deputaţi şi 118 senatori, inclusiv mandatul senatorial ocupat de reprezentantul Universităţii din Cluj.

Pentru 195 din cei 203 deputaţi, ca şi pentru toţi cei 118 senatori s-a aplicat procedura alegerii cu majoritate absolută, iar pentru cele patru circumscripţii plurinominale din „oraşele municipale" legea a prevăzut procedura alegerii proporţionale, conform art. 75, cu metoda d'Hondt.

Adăugăm că au existat şi mandate senatoriale de drept, rezervate mitropoliţilor şi episcopilor confesiunilor româneşti, ca şi celor de confesiune romano-catolică, precum şi primului

„reprezentant al bisericii luterane reformate şi unitare din teritoriile alipite definitiv la România, dacă au făcut jurământ de fidelitate”[16].

Aşadar, legea electorală pentru Transilvania, Banat, Crişana, Sătmar şi Maramureş, deşi cu origini politice diferite de cele ale normei electorale a Bucovinei, a statuat un mod de scrutin similar acestei provincii. Totuşi, o prevedere expresă din Decretul nr. 3.621 (art. 46) a făcut diferenţa: „Preşedintele (secţiei de vot) deschide procedura de alegere dimineaţa la ora 8, şi dacă este numai un singur candidat îl declară ales de deputat, respectiv senator, iar rezultatul îl publică în locul anunţat în publicaţiune.”

În practică, această prevedere – „acolo unde nu e concurenţă, nu se votează”[17] – a avut un impact impresionant dacă avem în vedere că numai în 30% din cazuri mandatele de deputat au fost acordate în urma desfăşurării alegerilor[18]. Invers spus, mai bine de două treimi dintre mandate au provenit din circumscripţii în care s-a prezentat un singur candidat, fiecare dintre aceştia devenind deputat fără a mai fi confirmat de votul popular.

*

Rezumând, norma electorală pentru Vechiul Regat şi Basarabia a reglementat alegerea deputaţilor printr-un scrutin de tip proporţional, iar alegerea senatorilor prin unul de tip pluralitar (cu majoritate relativă), în timp ce legile electorale din Bucovina şi Transilvania au formalizat scrutinul de tip majoritar deopotrivă pentru desemnarea deputaţilor şi senatorilor, cu excepţia „oraşelor municipale”, unde s-a aplicat reprezentarea proporţională cu ajutorul aceleiaşi metodei d’Hondt. Astfel, pentru constituirea primului parlament bicameral al României Mari a fost utilizată o combinaţie de metode majoritare şi proporţionale, al cărei caracter *sui-generis* o face dificil de definit tipologic, chiar dacă, la prima vedere, am fi tentaţi să o încadrăm în categoria generală a sistemelor electorale de tip mixt, aşa cum în general a fost apreciată[19]. Totuşi, o astfel de încadrare este parţial validă.

Să reamintim mai întâi că sistemele electorale mixte sunt cele care combină în metoda de compoziţie a adunării, în acelaşi timp, un aspect majoritar şi unul proporţional,[20] de regulă în proporţii similare. Apoi, cum posibilităţile de combinare a procedurilor majoritare cu cele proporţionale sunt multiple, scrutinele mixte prezintă o mare varietate făcând dificilă cuprinderea lor într-o tipologie consensuală. Pierre Martin distinge între trei tipuri principale de scrutine mixte – modurile de scrutin mixte geografic, cele de scrutin mixt, omogene geografic şi scrutinele mixte cu finalitate majoritară[21]. Pe de altă parte, Pippa Norris separă modurile de scrutin mixt, pe care de numeşte scrutine combinate, în două categorii: combinate independente şi dependente[22], în funcţie de raporturile de determinare dintre procedurile

[16] Art. 6, *Decretul nr. 3.621*.

[17] Cristian Preda, *Rumâni fericiţi. Vot şi putere de la 1831 până în prezent,* Polirom, Iaşi, 2011, p. 141.

[18] Din 205 de circumscripţii uninominale votarea s-a desfăşurat numai în 61 – Marcel Ivan, *Evoluţia partidelor noastre politice 1919 – 1932,* Editura şi tiparul Krafft & Drotleff s.a. Sibiu, (fără an), Tabelul I.

[19] Cristian Preda, *op. cit.,* p. 142.

[20] Pierre Martin, *op. cit.*, p. 97.

[21] *Ibidem,* p. 98.

[22] Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 40 – 41.

electorale utilizate[23]. Totuşi, scrutinele mixte, ca şi cele majoritare sau proporţionale din ale căror combinaţii provin, sunt modalităţi de alegere a uneia şi aceleiaşi adunări reprezentative. Astfel, putem să vorbim despre un scrutin de tip mixt în cazul alegerii printr-o combinaţie de proceduri majoritare şi proporţionale a unui parlament unicameral, dar nu şi în cel al alegerii unui parlament bicameral în care camerele sunt compuse prin aplicarea unor mecanisme electorale din clase diferite, majoritare pentru una şi proporţionale pentru cealaltă. Cel mult, putem vorbi generic despre alegerea unui astfel de parlament bicameral prin metode combinate, dar scrutinele mixte veritabile sunt doar cele care se aplică unui singur corp legislativ, indiferent de structura parlamentului.

Ca atare, ţinând cont de structura bicamerală a parlamentului ales în 1919, trebuie să avem în vedere două procese electorale distincte sub aspect tehnic, de altfel reglementate şi derulate ca atare – cel al alegerii Adunării deputaţilor, respectiv cel al alegerii Senatului –, fiecare guvernat de un mod de scrutin specific.

Astfel, realitatea unui scrutin de tip mixt apare cu adevărat evidentă în cazul primei camere, acolo unde, aşa cum am detaliat mai sus, procedurile proporţionale şi majoritare au fost combinate în proporţii cvasiegale, 337 dintre mandate (59,54%) fiind repartizate prin metoda d'Hondt, iar restul de 229 (40,46%) prin cea a pluralităţii (majoritatea relativă a voturilor). Astfel, având în vedere specificul neomogenităţii regionale, proporţionalitatea electorală s-a aplicat în cele 43 de circumscripţii plurinominale din Vechiul Regat şi Basarabia, în timp ce formula majoritară a fost proprie circumscripţiilor din Bucovina şi Transilvania, în număr de 36. Totuşi, modul de scrutin organizat în această manieră rămâne unul de tip mixt în sensul propriu al termenului, putând fi încadrat în subcategoria scrutinelor mixte geografic (conform P. Martin) sau a celor combinat independente (conform P. Norris).

În ce priveşte alegerea Senatului, aici aplicarea categoriei scrutinului mixt este improprie, din moment ce la baza alegerii senatorilor a stat un singur principiu – cel al alegerii majoritare. E drept, a existat o diferenţiere regională a aplicării acestui principiu, astfel că senatorii proveniţi din Vechiul Regat şi Basarabia au fost aleşi în circumscripţii uninominale în baza majorităţii relative, iar cei din Bucovina şi Transilvania au fost aleşi în circumscripţii uninominale în baza majorităţii absolute, dar cele două formule electorale sunt subtipuri ale aceluiaşi mod de scrutin – cel de tip majoritar. Cel mult, putem vorbi despre o varietate a acestuia pe care s-o denumim mod de scrutin majoritar complex, dar nicidecum despre un scrutin de tip mixt. Cât priveşte circumscripţia oraşului Cernăuţi, respectiv cele patru circumscripţii municipale din Transilvania în care s-a aplicat reprezentarea proporţională, acestea trebuie considerate doar excepţii de la regula majorităţii, nicidecum argumente pentru existenţa unui scrutin de tip mixt, din moment ce mandatele produse de aceste circumscripţii au reprezentat circa 4% din totalul locurilor din camera superioară, procent prea mic pentru a putea influenţa finalitatea majoritară a scrutinului.

În concluzie, mecanismele electorale implicate în alegerea primului parlament al României Mari aparţin sistemului electoral de tip mixt pentru alegerea Adunării deputaţilor şi, totodată, celui de tip majoritar pentru alegerea Senatului, schematic redate în tabelul de mai jos.

[23] Pentru alte tipologii, a se vedea, spre exemplu, Constantin Nica, Aristide Cioabă, Bogdan-Mihai Popescu (coord.), *Sisteme electorale şi sisteme democratice,* Editura ISPRI, Bucureşti, 2009.

Tabel nr. 5 Sistemul electoral din 1919

	Adunarea deputaţilor	**Senat**
Norma de reprezentare	1 deputat/30.000 loc.	1 senator/70.000 loc.
Modul de scrutin	mixt/combinat	majoritar
Circumscripţii	plurinominale	plurinominale şi uninominale
Vot	cu panaşaj	uninominal
Metoda	d'Hondt şi majoritatea relativă	majoritatea relativă şi majoritatea absolută

Sistemul electoral inaugurat în 1919 rămâne totuşi unul de factură specială, dată de neomogenitatea regională a mecanismelor electorale care au contribuit la alegerea primului parlament al României Mari.

Bibliografie

- Focşăneanu, E., 1998, *Istoria constituţională a României 1859-1991,* ediţia a II-a revăzută, Bucureşti, Humanitas.
- Ivan, M., fără an, *Evoluţia partidelor noastre politice 1919 – 1932*, Sibiu, Editura şi tiparul Krafft & Drotleff S.A.
- Martin, P., 1999, *Sistemele electorale şi modurile de scrutin* (trad. în lb. română de Marta Nora Singer), Bucureşti, Monitorul Oficial.
- Nica, C., Cioabă, A., Popescu B.-M. (coord.), 2009, *Sisteme electorale şi sisteme democratice*, Bucureşti, Editura ISPRI.
- Norris, P., 2004, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Preda, C., 2011, *Rumâni fericiţi. Vot şi putere de la 1831 până în prezent*, Iaşi, Polirom.
- Radu, S., 2005, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937),* Iaşi, Institutul European.
- Tătărăscu, G., 2004, *Regimul electoral şi parlamentar în România* (trad. în lb. română de Delia Rozdălescu), Bucureşti, Editura Fundaţiei Pro.
- *Constituţia din 1866*, art. 32, Monitorul Oficial nr. 142 din 1/13 iulie 1866.
- *Decretul nr. 3.402 cu privire la desfăşurarea alegerilor pentru Adunarea deputaţilor şi Senat* din 14 noiembrie 1918, publicat în Monitorul Oficial nr. 191 din 16/29 noiembrie 1918.
- *Decretul nr. 3.620 cu privire la alegerile pentru Adunarea deputaţilor şi Senat din Bucovina* din 24 august 1919, publicat în Monitorul Oficial nr. 103 din 26 august 1919.
- *Decretul nr. 3.621 cu privire la desfăşurarea alegerilor din Transilvania, Banat, Crişana, Sătmar şi Maramureş* din 24 august 1919, publicat în Monitorul Oficial nr. 103 din 26 august 1919.
- Rezultate electorale 1919, Monitorul Oficial nr. 163 din 17 noiembrie 1919.

Election Observation Guidelines as Vehicles for Change and Enhancement of Women and National Minorities' Participation in Romanian Politics

Octavian Mircea CHESARU

Introduction

In a constantly changing society, inclusiveness of all races, ethnic origins, religions, and genders is a fundamental aspect of democratic elections. When it comes to inclusiveness, electoral observation missions grant a special attention to the participation of women and national minorities in electoral processes. As observing electoral processes is a core component of the activity of the Organization for Security and Cooperation in Europe, the OSCE handbooks on election observation or the participation of national minorities in electoral processes[1] provide the guidelines for the correct assessment of the degree of implementation of relevant international standards and instruments regarding political equality of women and national minorities. Implementing electoral reforms following these guidelines generates positive changes and enhances the level of participation of these target groups.

The goal of this study is to assess the compliance of the Romanian electoral system with the main values supported by election observation guidelines (the drivers of change) regarding the participation of women and national minorities in elections. The guidelines are congregated in two core categories: respect for the principle of universal suffrage, and the legal incentives to promote participation. The analysis is carried out according to the Romanian electoral legislation and the data provided by official governmental websites, the official website of the Permanent Electoral Authority of Romania and those of the electoral bureaus established in electoral periods[2].

Universal suffrage

Involving national minorities in political bodies is considered to be an important factor for the integration of societies and prevention of conflicts[3]. Promoting equal opportunities for the full participation of women in all aspects of political life is considered to be a fundamental aspect of a democratic society[4]. Genuine electoral equality can only be achieved through substantial involvement of women and national minorities in public life. The universal suffrage is considered

[1] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election Observation Handbook*, sixth edition, Warsaw, 2013; Idem, *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*, Warsaw, 2014.

[2] http://alegeri.roaep.ro/; http://www.beclocale2008.ro/; http://www.beclocale2012.ro/; http://www.2016bec.ro/.

[3] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study on Electoral Law and National Minorities, CDL-INF(2000)4, Strasbourg, 2000, p. 2.

[4] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Election...* (see footnote 1), p. 65.

to be one of the five principles underlying Europe's electoral heritage[5]. And elections cannot be equal and free if they are not universal.

The principle of universal suffrage is promoted by milestone reform-shaping provisions such as Art. 21 paragraph (1) of the Universal Declaration of Human Rights, proclaiming the right of every individual to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives[6], paragraph 35 of the Copenhagen Document, which establishes the respect for the right of persons belonging to national minorities to effectively participate in public affairs[7], Art. 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, empowering the equal rights to vote and to stand for election[8], or Art. 14 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, establishing the principle that the rights and freedoms provided by the convention shall be secured without any discrimination[9].

With respect to this principle and these milestone provisions, it is recommended that election observers assess if the constitution guarantees universal suffrage without unreasonable restrictions, if there are special conditions or administrative ones on voting rights that raise concerns relating to women or national minorities, or if the electoral law treats women or persons belonging to national minorities the same way as others.

The Constitution of Romania guarantees universal suffrage without unreasonable restrictions for all types of elections. The Romanian electoral system features effective, accurate, impartial, non-discriminatory and inclusive procedures for all eligible citizens to exercise the right to vote or stand for office. Legal restrictions are impartial and non-discriminatory, being in place only for mentally retarded or ill persons, laid under interdiction, for persons prohibited from exercising their right to elect, during the period set by final court ruling, for the persons prohibited from exercising their right to stand as candidates in the elections for public authorities or in any other public functions, for the duration set through final court ruling or by law, as well as for citizens falling under the categories referred to in Article 40 paragraph (3)[10] of the Romanian Constitution, republished.

The absence of restrictions for persons belonging to national minorities regarding voting or standing for office has determined **the absence of ethnic criteria** in formal documents and procedures. Neither the national voter register and the voter lists, nor the compulsory documents that are handed in to electoral bureaus in order to register candidatures, do not feature information regarding the ethnicity of persons. As well as this, the ethnicity of the persons registered on party lists for elections is not provided. The absence of criteria abides

[5] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)23rev, Strasbourg, p. 5.

[6] UN, Universal Declaration of Human Rights, Paris, 1948.

[7] CSCE, Copenhagen Document, Copenhagen, 1990.

[8] UN, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York, 1965.

[9] CoE, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 1950.

[10] Judges of the Constitutional Court, the advocates of the people, magistrates, active members of the Armed Forces, policemen and other categories of civil servants, established by an organic law, shall not join political parties.

the guideline that "neither candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority", formulated by the Venice Commission[11].

The absence of ethnic criteria is the core element for changing an electoral system and for building equality, as it also generates the absence of any special conditions or barriers on voting rights, registering candidates, campaigning, access to media or participation in electoral bureaus. On the other hand, the absence of ethnic criteria also generates a quantitative limitation of the present study.

With respect to the principle of freedom of association, there are political organizations, electoral alliances and civic society organizations that have declared to be representative of certain ethnic minorities, but citizens belonging to ethnic minorities are also politically engaged in mainstream political formations. Therefore, comprehensive data regarding the political engagement of persons belonging to national minorities is unavailable.

Despite the fact that the gender of a voter or candidate is relevant by name or personal identification number, there are no gender-related barriers on voting rights, registering candidates, campaigning, access to media, or participation in electoral bureaus.

With regard to assessing political equality by election observers, one of the main points of interest is the *application of the right to form a political party*. Election observation guidelines point out that no unreasonable obstacles should exist in respect to **establishing a political organization**, and the Romanian regulations in the field have consistently changed in comparison to the pre-revolutionary period. Articles 18 to 22 of Law No 14/2003 on political parties provide a simple procedure for the registration of political parties. According to these provisions, for the registration of a political party, the application for registration, signed by the head of the executive body of the political party and by at least 2 founding members, the statute of the party, the party program, the declaration of establishment, signed by at least 3 founding members, a statement regarding the headquarters and the patrimony of the party, and proof of a bank account shall be filed with the Bucharest Tribunal. The gender or the ethnicity of the founders of the political organization are not relevant in the procedure. The tribunal will decide in a public hearing and issue a ruling. An appeal against the ruling can be filed at the Bucharest Court of Appeal. The legally established terms for all these procedures are short, ranging from 3 to 15 days.

Given that almost all the documents that must be filed are issued by the founding members, as well as the rapid decision-making process, it can be concluded that there are no unreasonable obstacles with regard to establishing a political organization. At this moment, there are 165 legally established political organisations in the records of the Bucharest Tribunal. Law No 14/2003 provides a series of exceptions that further simplify the management processes undertaken by organizations that represent national minorities: their members are not required to be exclusively citizens that achieved the right to vote; the organization is allowed to also feature in its statute other goals than political ones; the organization cannot be dissolved by the Bucharest Tribunal on grounds of lack of activity.

In addition to it, the law provides that these organizations are also exempt from the establishment procedure described above. These organizations can be established according

[11] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice… (see footnote 5), p. 8.

to articles 7 and 8 of Ordinance No 26/2000 on associations and foundations, having to simply file in an application for registration of the organization in the Register of Associations and Foundations at the registry of the court in whose territorial jurisdiction the headquarters is to be located. The application for registration shall be accompanied only by the constitutive act, the statute and proofs of the headquarters and the original patrimony. Within 3 days, a judge appointed by the president of the court shall verify their legality and shall order, by closing, the registration of the association in the Register of Associations and Foundations. Upon registration, the organization can be represented in the Council of National Minorities, in order to be able to stand in elections.

With regard to electoral campaign fairness, observation missions are also assessing if there are restrictions on campaigning in minority languages, the fair access to media for women and national minority candidates, as well as the measures incriminating hate speech.

The electoral legislation does not feature restrictions regarding the language chosen by candidates to conduct their campaign in. Moreover, it is usual for political organizations representing national minorities to deliver campaign materials or speeches in the native language of the national minority they represent.

Fair access to media for all candidates is also provided by the Romanian electoral legislation, antenna times being legally assigned to electoral competitors in proportion to the number of complete lists of candidates submitted, and not according to gender or ethnic criteria.

Measures incriminating hate speech are provided by the electoral laws, prohibiting the use of discriminatory messages or slogans, messages of incitement to hatred and intolerance, propaganda ones that incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism, as well as means, acts or actions of defamation and religious or ethnic disgrace, as well as the public offense to religious symbols are prohibited in the electoral campaign.

Legal incentives to promote participation

The OSCE has issued **recommendations** regarding specific change-inspiring elements of electoral systems (low thresholds, preferential voting, or the establishment of electoral districts) or special measures (special threshold requirements for national minorities, dual voting, or reserved seats) that could be implemented in order to facilitate national minorities representation[12].

Lund recommendation no 10 provides that "the geographic boundaries of electoral districts should facilitate the equitable representation of national minorities"[13].

"The geographical criterion and administrative, or possibly even historical, boundaries may be taken into consideration" when establishing electoral districts, and, "with multi-member constituencies, seats should preferably be redistributed without redefining constituency boundaries, which should, where possible, coincide with administrative boundaries"[14].

[12] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Handbook on Observing and Promoting…* (see footnote 1), pp. 43-48.

[13] OSCE High Commissioner on National Minorities, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, The Hague, 1999.

[14] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice… (see footnote 5), pp. 6-7.

With respect to these recommendations, election observers assess the implications of the electoral system for the representation of national minorities, the specific provisions or measures in the elections legislation for the participation of women or national minorities representatives, the fairness of state funding for all parties or candidates, as well as the incentives to promote participation of women in elections and their effects.

Therefore, the **boundaries of Romanian electoral districts** are drawn following administrative divisions. Candidatures for the positions of President and Member of the European Parliament are cast nation-wide (one constituency), thus the electoral administration boundaries for these elections are irrelevant for this topic.

The territory of Romania is administratively organized in 41 counties and the municipality of Bucharest (the state capital). Counties bring municipalities, cities and villages together. The municipality of Bucharest is administratively divided into 6 districts.

The public administration authorities through which local governance is accomplished in municipalities, cities and villages are elected as local councils and mayors. The elected county councils are the authorities that coordinate the activity of public services of interest for the county. The elected local authorities of the municipality of Bucharest are the elected mayors of the districts, the elected local councils of the districts, the elected mayor of the municipality of Bucharest and the elected general council of the municipality.

Therefore, the boundaries of electoral districts (constituencies) are drawn exclusively following constitutional administrative divisions and facilitate the leadership of persons belonging to ethnic minorities in villages, cities, districts, municipalities or counties where the minority population is consistent.

Under the provisions of Article 61 of the Constitution, the Parliament is the supreme representative body of the Romanian people and the sole legislative authority of the country. Established with a bicameral structure, its two houses are the Chamber of Deputies and the Senate. Members of Parliament are elected for a term of four years by universal, equal, direct, secret and freely expressed vote, in accordance with the electoral law.

For the organisation of these elections, electoral districts (constituencies) are set up at the level of the 41 counties, a constituency in the municipality of Bucharest and a constituency for the Romanian citizens domiciled or residing abroad. Senators and Deputies are elected by slate voting, according to the principle of proportional representation. The representation rate is one deputy for 73,000 inhabitants and one senator for 168,000 inhabitants. This system follows guidelines traced by the Venice Commission, ensuring a clear and balanced distribution of seats among constituencies on the basis of allocation criteria such as population and/or number of registered voters[15]. It also provides the opportunity for persons belonging to ethnic minorities to become members of the Parliament, representing counties where the minority is consistent.

Furthermore, as there are national-minority communities whose small populations make it difficult to win a seat in the Parliament, the Romanian electoral system provides **reserved seats for national minorities**. Article 62 paragraph (2) of the Constitution of Romania provides that each of the organizations of citizens belonging to national minorities, which fail to obtain the number of votes for representation in Parliament, have the right to one deputy seat.

[15] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice… (see footnote 5), p. 6.

Law No 208/2015 on the election of the Senate and the Chamber of Deputies, as well as on the organization and functioning of the Permanent Electoral Authority, as amended and supplemented, regulates under Article 56 that the organizations of citizens belonging to a national minority, legally set up, which have not obtained in the elections at least one seat of deputy or senator are entitled to a seat of deputy, if they have obtained, at national level, a number of votes equal to at least 5% of the average number of valid cast votes at national level for the election of a deputy.

It is agreed that policies such as these, providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for organizations representing national minorities, do not run counter to the principles of universal and equal suffrage[16].

As in the case of national minorities, the electoral legislation of Romania does not contain provisions that could lead to differences in treatment between women and men who stand in elections. The Constitution of Romania guarantees universal, equal, direct, secret, and free vote for all types of electoral processes. Article 16 paragraph (3) of the Constitution establishes that the Romanian state guarantees equal opportunities for women and men to fill military or civilian functions and dignities.

Along with these constitutional provisions, following the values promoted by election observation guidelines, a series of electoral law reforms were accomplished in order to stimulate women in running for office. In order to promote women representativeness on lists of candidates, the laws on local and parliamentary elections were changed in 2004 to provide for the obligation to represent both genders in the lists of candidates. The same provisions were included in 2007 in the law on the election of the members of the European Parliament. The obligation was maintained in the new versions of these laws.

It is provided that, given the constitutional basis regarding equal opportunities for women and men, these rules requiring representation of each gender among candidates should not be considered as contrary to the principle of equal suffrage[17].

Thus, the laws on parliamentary, local and European parliamentary elections contain explicit provisions on the obligation to represent both genders in the lists of candidates [Article 52 paragraph (2) of Law No 208/2015 on the election of the Senate and the Chamber of Deputies, as well as on the organization and functioning of the Permanent Electoral Authority, as amended and supplemented, Article 7 paragraph (1) of Law No 115/2015 on the election of the local public administration authorities, amending the Local Public Administration Law No 215/2001, as well as amending and supplementing the Law No 393/2004 on the Statute for local elected officials, and Article 16 paragraph (8) of Law No 33/2007 on the organization and conduct of elections to the European Parliament, republished].

Concerning the fairness of state funding for parties or candidates, there are no provisions that generate disparities between political organizations representing national minorities and other political organizations.

[16] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice… (see footnote 5), p. 7.

[17] The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice… (see footnote 5), p. 8.

Moreover, an additional measure to boost women's participation in elections is set up as part of these campaign finance regulations. According to Article 18 paragraph (2) of Law No 334/2006 on the financing of the activity of political parties and electoral campaigns, republished, for political parties promoting women on the electoral lists, on eligible places, the amount allocated by the state budget will be increased twice, proportional to the number of mandates obtained.

The level of representation

Following the assessment of the level of inclusiveness of the Romanian electoral system, this section presents relevant empirical data regarding the practical effects of the legal provisions.

To begin with, there is a strong representation of women in the human resources involved in the organization and conduct of electoral processes. The Permanent Electoral Authority of Romania (PEA) is the autonomous institution with general competence in electoral matters. The mission of the institution is to organize and conduct elections and referendums and to control the financing of political parties and election campaigns. The staff is apolitical and hired on a competitive basis. Within the PEA, approximately 65% of the staff are women.

The Permanent Electoral Authority manages the data regarding electoral experts and computer operators. Election experts are people who have the legal capacity to be appointed as presidents of polling stations, or their deputies. Election experts cannot be members of a political party. About 71% of the electoral experts that are currently in the record of the PEA are women.

Furthermore, voters can only exercise their voting rights once they have been registered by a computer operator at the polling station in the Computer System for Monitoring the Presence of Voting and Preventing Illegal Voting, with the purpose of identifying multiple voting attempts, as well as verifying the fulfilment of the legal conditions of exercise of the right to vote. These computer operators are recruited and trained by the Permanent Electoral Authority. About 63% of them that are currently in the records of the PEA are women.

The fact that more than half of the staff of the Permanent Electoral Authority, the electoral experts and the computer operators are women proves the openness of the Romanian electoral system for women and the absence of any discrimination regarding the accessibility to these positions. As a consequence of the absence of criteria, similar data regarding the involvement of persons belonging to national minorities is unavailable.

The impact of the regulations providing equality or incentives for national minorities is their representation in elected bodies. According to the last nationwide census, national minorities represent approximately 11% of the total population, the best represented minorities in Romania being the Hungarian minority (about 58.9% of all minorities) and the Roma one (about 29.8% of all minorities), followed by Ukrainians (2.44%), Germans (1.73%), Turks (1.33%), as well as Russian-Lipovans, Ruthenians, Tatars, Serbs, Slovaks, Bulgarians, Croats, Greeks, Hebrews, Italians, Poles and Czechs (less than 1% each)[18].

Following the features of the Romanian electoral system, these minorities are well represented through members of the Parliament and elected local authorities.

[18] http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/.

Today, 19 national minorities are represented in **the Romanian Parliament**. 16 of them are each represented by one MP given the reserved seat policy, 2 are represented by only one MP also given the reserved seat policy (political representatives of the Slovak and the Czech minorities stood in elections as a political union) and a political organization representing the Hungarian minority (the Democratic Union of Hungarians in Romania) has achieved 30 elected seats. The Democratic Union of Hungarians in Romania has always met the threshold in all the parliamentary elections organised after the fall of the communist regime (1989), thus being the best represented political organization standing for a national minority. After 1989, the Roma minority, the second largest minority, has always been represented in the Parliament by only one MP, benefiting from the reserved seat policy.

Regarding the number of women that achieved parliamentary mandates, after 1989, the number of women has increased. In the current legislature, nearly 20% of the MPs are women. The following table displays this evolution:

Table no 1: Evolution of number of women in the Parliament

Legislative period	Number of MPs			Number of women			Percentage
	Lower house	Upper house	TOTAL	Lower house	Upper house	TOTAL	
1990-1992	448	128	576	25	2	27	4.687
1992-1996	381	162	543	16	3	19	3.499
1996-2000	367	154	521	27	3	30	5.758
2000-2004	393	163	556	42	13	55	9.892
2004-2008	378	163	541	43	19	62	11.460
2008-2012	339	137	476	40	8	48	10.084
2012-2016	417	179	596	56	12	68	11.409
2016-present	340	138	478	73	20	93	19.456

Following the last **local elections**, 147 of the 3,187 elected mayors, 4,990 of the 40,220 elected local councillors, 213 of the 1,436 elected county councillors and 13 of the 55 councillors elected in the General Council of the Municipality of Bucharest are women. Although, in terms of quantity, the number of women elected as mayors and local or county councillors is considerably lower than the number of men, significant progress has been made in this regard by the election of women as mayors in the municipalities of Bucharest (the capital) and Sibiu (one of the largest municipalities).

As a consequence of the absence of criteria, similar data regarding the election of persons belonging to national minorities is unavailable. However, there are political organizations representing national minorities that have achieved elected positions (218 of the 3,187 elected mayors, 3,010 of the 40,220 elected local councillors and 117 of the 1,436 elected county councillors). The following table displays these results and the political formations:

Table no 2: Elected positions achieved by political organizations representing national minorities

Political organization	Elected mayors	Elected local councillors	Elected county councillors
The Alliance for Roma Unity	0	3	0
The Alliance between the Popular Hungarian Party of Transylvania and the Civic Hungarian Party	2	33	0
The Association of Italians in Romania – RO.AS.IT.	0	0	0
The "Pro-Europa" Roma Party Association	1	143	0
The Community of Lipovan-Russians in Romania	1	15	0
The Popular Hungarian Party of Transylvania	0	207	6
The Federation of Hebrew Communities in Romania	0	0	0
The Democratic Forum of Germans in Romania	5	81	10
The Roma Democratic Alliance Party	0	4	0
The Civic Hungarian Party	13	158	6
The Party of the Democratic Roma	0	10	0
The Bulgarian Union of Banat – Romania	0	4	0
The Croatian Union of Romania	0	2	0
The Cultural Union of Ruthenians in Romania	0	3	0
The Democratic Union of Turkish-Muslim Tatars in Romania	0	11	0
The Democratic Union of Hungarians in Romania	195	2,284	95
The Democratic Union of Slovaks and Czechs in Romania	1	23	0
The Hellenic Union of Romania	0	0	0
The Polish Union of Romania	0	2	0
The Serbian Union of Romania	0	13	0
The Ukrainian Union of Romania	0	14	0
Total	**218**	**3,010**	**117**

With regard to **presidential elections** and **the elections for the members of the European Parliament**, given the absence of ethnic criteria in official documents, a comprehensive assessment regarding all candidatures of persons belonging to national minorities is not available. However, with regard to women or candidates publicly supported by political organizations representing national minorities, the case is different.

The President of Romania is elected by universal, equal, direct, secret and freely expressed vote. During the period 1992-2004, the President was elected for a four-year term. Starting from

2004, the President is elected for a five-year term. In these elections, if none of the candidates holds the majority of the votes cast by voters registered on the electoral lists, a second ballot is organized between the first two candidates, determined in order of number of votes obtained in the first round. In the 2014 elections, two women ran for president. One of them was supported by an electoral alliance and obtained 5.20% of the valid cast votes and the other competed independently, obtaining 4.44% of the valid cast votes. Also, two candidates were supported by political organizations representing the Hungarian minority, one of them obtaining 3.47% of the valid cast votes and the other 0.56% of the valid cast votes. These candidates did not qualify in the second round.

Romania is represented in the **European Parliament** by 32 elected deputies. In the current European legislature, 9 Romanian MEPs are women and 2 Romanian MEPs represent the Democratic Union of Hungarians in Romania. No other political formation representing a national minority has competed in the last elections for the Romanian MEPs.

Conclusions

The guidelines provided by the OSCE handbooks on election observation provide fundamental incentives for changing electoral systems in order to promote inclusiveness of women and national minorities in public life. The Romanian electoral system respects the values promoted by these guidelines and features the necessary measures to stimulate female candidatures and to provide fair campaigning and representation for national minorities.

Currently, the number of women in elected positions is the highest after 1989 and national minorities are politically represented at the local level where the minority is consistent, as well as in the Parliament. Moreover, the largest national minority has a strong representation and has even won seats in the European Parliament.

However, it is my personal opinion that further improvements can be achieved on a quantitative level for women and other national minorities. Further enhancing political representation of these target groups depends on 2 core infrastructures: **the electoral system and the infrastructure of symbols**.

The electoral system protects genuine equality and inclusiveness, featuring incentive measures to increase participation of women and persons belonging to national minorities.

Thus, it is the infrastructure of symbols that can increase representation of the target groups. The increase in the number of women and representatives of national minorities that stand for office and achieve mandates depends solely on the will of the electorate, influenced by symbols of political value such as opinions and projects, achievements and examples of best practices while in office, as well as holding public positions of great visibility (mayor of a major municipality, prime minister, head of a mainstream political party, etc.).

References:

- Constitution of Romania, 2003.
- Council of Europe, 1950, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos 11 and 14, supplemented by Protocols Nos 1, 4,6, 7, 12 and 13, ETS 5.
- Law No 14/2003 on political parties.
- Law No 33/2007 on the organization and conduct of elections to the European Parliament.
- Law No 115/2015 on the election of the local public administration authorities, amending the Local Public Administration Law No 215/2001, as well as amending and supplementing the Law No 393/2004 on the Statute for local elected officials.
- Law No 208/2015 on the election of the Senate and the Chamber of Deputies, as well as on the organization and functioning of the Permanent Electoral Authority.
- Law No 334/2006 on the financing of the activity of political parties and electoral campaigns.
- Ordinance No 26/2000 on associations and foundations.
- OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, The Hague.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2013, *Election Observation Handbook,* sixth edition, Warsaw.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2014, *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*, Warsaw.
- The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2000, Study on Electoral Law and National Minorities, CDL-INF(2000)4, Strasbourg.
- The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2003, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)23rev, Strasbourg.
- UN General Assembly, 1965, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Treaty Series, vol. 660, United Nations.
- UN General Assembly, General Assembly resolution 217 A III, Universal Declaration of Human Rights (adopted on 10 December 1948).
- United States Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, 1990, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Washington, DC, U.S. G.P.O.
- http://alegeri.roaep.ro/.
- http://www.beclocale2008.ro/.
- http://www.beclocale2012.ro/.
- http://www.2016bec.ro/.
- http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/.

Universal Adult Franchise and Election Commission of India: Making of Electoral Democracy

Chandra Bhushan KUMAR

"All must vote or none can remain free."
Aristotle

"Democracy must, in essence, mean the art and science of mobilising the entire physical, economic and spiritual resources of all the various sections of the people, in the service of the common good of all."
Mahatma Gandhi

"The elections to the House of the People and to the Legislative Assembly of every State shall be on the basis of adult suffrage; that is to say, every person who is a citizen of India and who is not less than eighteen years of age [...]"
Article 326 of the Constitution of India

I. Introduction

Universal Adult Franchise is a hard-fought battle for the democracies in the world. Its adoption led to political equality for its citizens to participate in the process of electoral democracy without any rational discrimination. By the middle of 20th century, when a large number of countries were gaining freedom from colonial powers, its adoption brought a new order of political structuring in the world. India, suddenly in 1947, emerged as the largest democracy in the world. It was not only the scale but the complexity of the people and territory that made the democratic experiment in India unique and challenging. On 25 January 1950, with the constitution of Election Commission of India (hereinafter referred to as ECI), the world witnessed, in the next seven decades, the realization of the vision of Universal Adult Franchise for one-sixth of the humanity.

By the time first general elections were held in the country in 1951-1952, the ECI recorded 173 million citizens, almost 50% of the total population, as voters in its electoral rolls throughout the country. This was no mean achievement, particularly in the context of pre-Independence elections, where participation was restricted to only 14% of the total adult population.[1] In the last general elections in 2014, the number of enrolled electors increased to 845 million, almost 68% of the total population in India.

The Constitution of India mandates ECI with the responsibility of superintendence, direction and control of the preparation of the electoral rolls (Article 324 of the Constitution of India). Brick by brick, the ECI has created a framework of voter registration, which is accessible, inclusive, affordable, efficient, and reliable. This has been made possible with the extensive reliance on the professionalism of electoral machinery, the use of information technology, the creation of simple procedures, detailed awareness strategy with focused intervention, and the strategy of

[1] O. Shani, "Making India's Democracy: Rewriting the Bureaucratic Colonial Imagination in the Preparation of the First Elections", in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 36(1), 2016, pp. 83-101.

constant updating. The ECI has been able to design effective tools like elector-population ratio, gender ratio, and age cohort analysis to appreciate the purity of the electoral rolls at the level of each constituency.

This paper is divided in six sections: the first section describes the process of adoption of universal adult franchise in India; the second section elaborates the scale and the complexity of the Indian scenario; the third one focuses on the use of information technology in the preparation of electoral roll; the fourth section describes various parameters to assess the purity of electoral rolls and highlights the awareness component, especially the SVEEP; the fifth section elaborates one example concerning ECI's focus on homeless citizens to demonstrate the inclusivity; and finally it concludes.

II. Adoption of Universal Adult Franchise in India, a historical progress

Though independent, India started with Universal Adult Franchise (hereinafter to be referred as UAF) from its very first election, but this was not an experiment without any debate. A long history of debate and discussions in various forums existed before adopting the provision of UAF in the Constitution. In his concluding speech on 26 November 1949, Dr. Rajendra Prasad, President of Constituent Assembly, acknowledged "it is a very big step that we have taken". He remarked "in my opinion, our people possess intelligence and common sense" and they "will utilize it judiciously".

As Ornit Shani (2016) in her remarkable paper *Making India's Democracy: Rewriting the Bureaucratic Colonial Imagination in the Preparation of the First Elections* notes, a mere 12 days after the day of Independence, i.e. on 27 August 1947, K. T. Shah, a member of the Fundamental Rights Committee of the Constituent Assembly, addressed its President, Dr Rajendra Prasad, "it has been decided that the elections to the Legislature under the new Constitution shall be Adult Suffrage". To arrive at this stage, one needs to see the democratic path being followed consistently during the time of freedom struggle. Way back on 17 September 1931, in a speech at the Federal Structure Committee, London, Mahatma Gandhi questioned the existing system of franchise, which favoured voting by propertied class, and commented that he "cannot possibly bear the idea that a man who has got wealth should have the vote, but that a man who has got character, but no wealth and or literacy, should have no vote: or that a man who works honestly by the sweat of his brow day in and day out should not have the vote for the crime of being a poor man". Political leaders of those times criticized the rationale (of illiteracy and lack of political experience) against the adoption of UAF in erstwhile British India. The Nehru report of 1928 eloquently puts it: "We attach no weight to the objections based on the prevailing illiteracy of the masses and their lack of political experience. The proportion of literacy being very small the same objections will apply to the great majority of voters howsoever much the franchise may be restricted. There is no reason or justice in undertaking the political education of a person earning a little less. Political experience can only be acquired by an active participation in political institutions and does not entirely depend upon literacy. There should be equal opportunities available to all to acquire this experience. The most advanced countries in the world did not wait to achieve a hundred percent literacy before introducing adult suffrage. Why should India?"

These instances clearly indicate at least five reasons to dispel the notion of *instant*. *First*, the political stalwarts were very much in the know in respect to the concerns of limited franchise in the western democracies during early 20th century. *Second,* more than elections, they needed

to use it to disrupt the flow of existing hierarchical power structure of landlords, princes, etc. *Third,* they believed that the legitimacy of power in a democracy must be derived from all people. *Fourth,* they were aware of the value of the realization of self as a conscious member of the political body. And *fifth,* they had immense faith in the wisdom and the common sense of common man to use it as an effective weapon to bring changes.

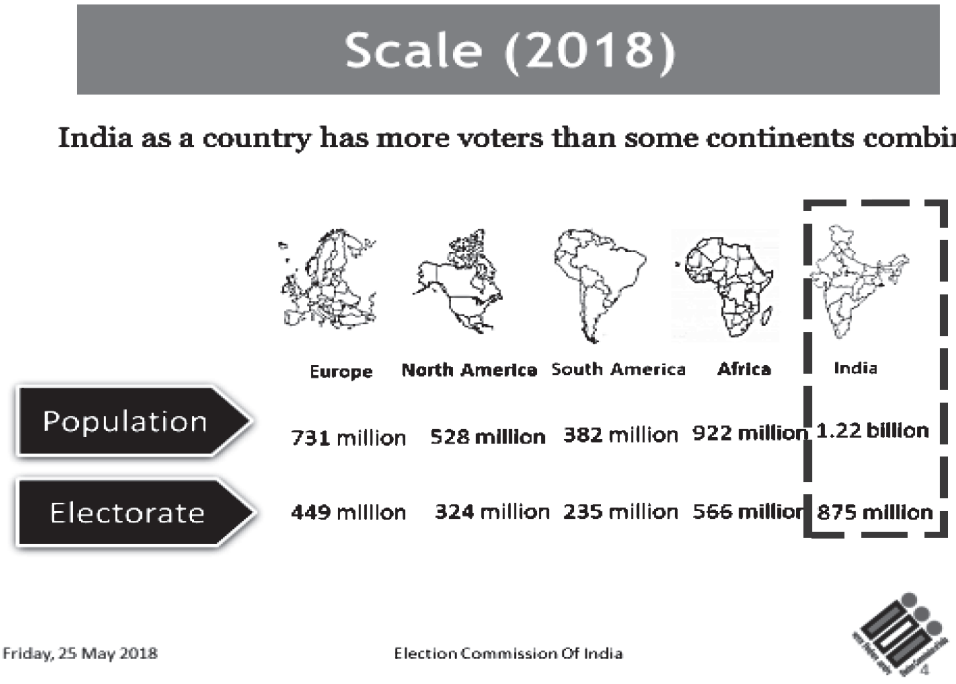
In India, the Election Commission of India has emerged as one of the most capable and trustworthy public institutions to conduct *elections* as an essential service to its citizens. Accomplishing the goal of UAF tested its capability since the beginning and every time it came out with flying colours. It is interesting to observe that the same bureaucracy, in a short span of time, was able to leave its pre-colonial imagination of franchise in new India and carried out "the greatest experiment on earth" without any blemish.

Needless to say that the adoption of UAF created a kind of political capital that facilitated redrawing the power structure. The sense of self-awakening was gradual and followed a firm trajectory making the political engagement vibrant and mature. In its report on the second general elections, the Election Commission notes an interesting incidence of realization of sense of shift in power structure: "In Madras, an old woman voter was actually heard to say aloud inside the polling compartment 'In these days you are the King-maker and the Minister-maker. Do grant us more and cheaper rice as in the old days.'"

III. Scale and complexity of Indian elections

Approximately one-sixth of the population of the world resides in India. In terms of number of electors, it has more than the combined number in Europe and North America (Figure 1).

Figure 1: Comparison of number of electors



(**Source:** Election Commission of India, unpublished)

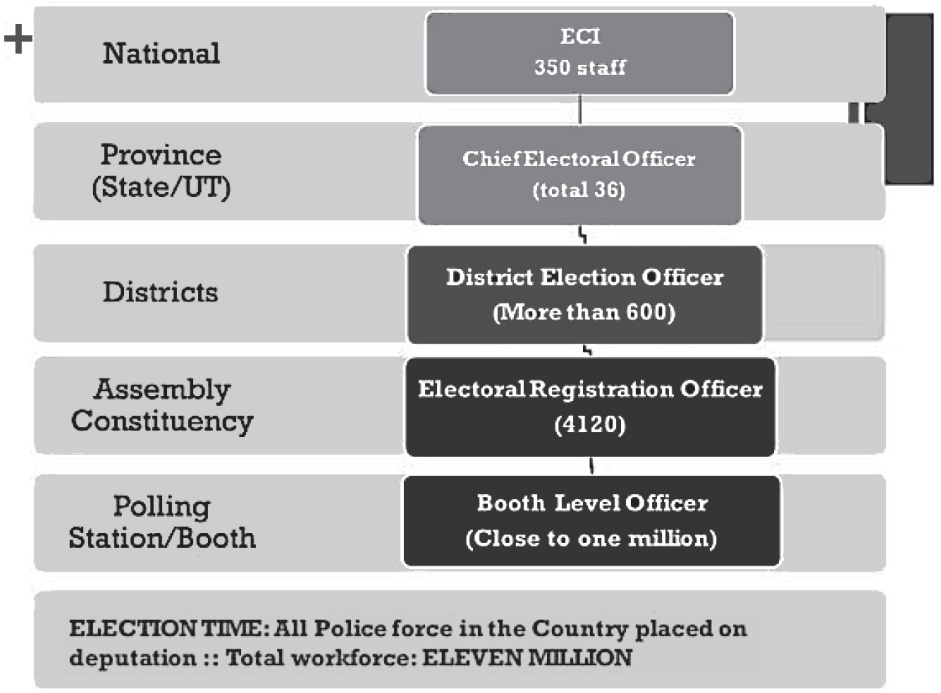
With 29 states or provinces, seven centrally administered territories, India has 31 provincial assemblies with 4,120 assembly constituencies and 543 parliamentary constituencies for which elections are conducted. Spread over a landmass of 3.3 million square km, the diversity in terrain is a formidable task to be accomplished as for the successful conduct of elections.

With at least 22 scheduled languages, 30 languages with more than one million native speakers, and 122 languages with more than 10,000 speakers, conduct of Indian elections is also the story of cultural diversity.

Institutional architecture of roll management

In India, an eligible citizen is registered in her/his assembly constituency, which are 4,120 in total. The ECI has developed a system of functionaries starting from the polling station area for easier access and quick response. The following Figure (2) provides a glimpse of the electoral roll machinery in the country:

Figure 2: Electoral roll machinery



(**Source:** Election Commission of India)

IV. Information Technology in the electoral roll management

The Election Commission of India has been using IT applications to improve the efficiency and effectiveness in the electoral roll management. Some of these are listed below:

(a) National Voter Service Portal: A unified platform of electors has been provided to the citizens and the electors. It allows easy search of his/her elector details. It has a facility of online application for registration, modification, or deletion in the concerned electoral roll.

(b) ERO-Net: A network of all the electoral registration officers (4,120) has been created for standardised operation and easier mobility for the electors.

(c) Public Grievance Redressal System: A national contact centre with 1,950 help-lines has been made available to reach out to the electoral roll machinery anywhere in the country.

V. Systemic Voter Awareness and Electoral Participation (SVEEP) programme[2]

Since the beginning, the Commission has been proactively reaching out to the citizens to register as electors and participate in the electoral process. Now, it runs a structured programme called SVEEP to intervene on the basis of evidence for improving the health of the electoral roll. Based on three premises – information, motivation and facilitation – this programme has helped the Commission to engage with all the stakeholders on a regular basis.

The adoption of three main parameters – elector-population ratio, gender ratio and age cohort analysis – have allowed the ECI to identify the gaps in the electoral roll and design location-specific intervention strategies to fill up those gaps. This exercise is being done periodically and monitored closely by the ECI.

One of the major components of the strategy is training the human resources who are involved in the exercise. Annually, the ECI adopts a cascading training strategy to strengthen the capacity of cutting edge election functionaries to inculcate high standards of professionalism. Simultaneously, the ECI has emphasized on improving the infrastructure facilities in all the registration centres to give a conducive environment to the citizens.

The marginalised section of the society including homeless, persons with disabilities, transgender, etc. all are approached with focused attention for inclusion in the electoral roll. In this paper, specific example of registration of homeless as voters is provided to appreciate the role of ECI in making the electoral democracy more inclusive.

VI. Homeless citizen as elector: a case of inclusivity

In most democracies, a homeless person essentially requires either his/her antecedents or the assistance of one valid voter from the present locality as alibi. Such pre-conditions create barriers in absence of necessary documents.

In India, voter registration process and requirements are institutionalized in accordance with the statutory provisions. Some frequently asked questions may help in understanding it:

"Q2. Who is eligible to be registered as a general elector?

Ans. Every Indian citizen who has attained the age of 18 years on the qualifying date i.e. first day of January of the year of revision of electoral roll, unless otherwise disqualified, is eligible to be registered as a voter in the roll of the part/polling area of the constituency where he is ordinarily resident.

[…]

Q6. How can one get registered/enrolled in the electoral roll?

Ans. One has to file the application for the purpose, in prescribed Form 6, before the Electoral Registration Officer/Assistant Electoral Registration Officer of the constituency within which the place of ordinary residence of the applicant falls. The application accompanied by copies of the

[2] http://ecisveep.nic.in/ (accessed on 20.05.2018).

relevant documents can be filed in person before the concerned Electoral Registration Officer/ Assistant Electoral Registration Officer or sent by post addressed to him or can be handed over to the Booth Level Officer of your polling area, or can even be filed online on website of Chief Electoral Officer of the concerned state or website of Election Commission of India. While filing Form 6 on line, the copies of necessary documents should also be uploaded.

[…]

Q8. What documents are required to be enclosed with Form 6?

Ans. One recent passport size coloured photograph, duly affixed in the box given for the purpose in Form 6 and photo-copies of documentary proof of age and residence are required to be enclosed with Form 6. The list of documentary proof of age and residence, which can be enclosed with Form 6, is given in the guidelines enclosed with Form 6. For filling up Form 6, the said guidelines enclosed therewith may be referred to."[3]

These explain the process and the documents required to become a voter. In the context of homeless, it may seem daunting. However, extending voting rights to homeless has been in focus since long. On 6 July 1971, the Election Commission of India clarified: "Regarding enrolment of rickshaw pullers, Coma Street vendors and galawalas who do not live in houses but eat-drink and sleep on pavements. Place of ordinary residence of a person is generally that place which has always habitation or home where when away there from he intends to return. Especially when a person usually sleeps in one place and has his meals or is employed in another place the place of ordinary residence is where he sleeps. Accordingly, Commission directs that even persons living in improvised sheds which cannot be numbered and person living on pavements without any roof are eligible for enrolment provided they are ordinary residence in improvised sheds or on pavements in a particular area and do not change the place of residence repeat do not change the place of residence and are otherwise identifiable."

One of the frequently asked questions of the Commission also elaborates it:

"Q13. A homeless person, who is otherwise eligible for registration as an elector, does not possess documentary proof of ordinary residence. What is the procedure of verification in such case?

Ans. In case of homeless persons, the Booth Level Officer will visit the address given in Form 6 at night to ascertain that the homeless person actually sleeps at the place which is given as his address in Form 6. If the Booth Level Officer is able to verify that the homeless person actually sleeps at that place, no documentary proof of place of residence shall be necessary. Booth Level Officer must visit for more than one night for such verification."[4]

Though the Commission clarified the concept of ordinary residence to accommodate footpath/pavement dwellers as voters, the momentum could only be achieved in recent times.

With greater emphasis on right-based policies during the first decade of the 21st century, the voluntary organizations spearheaded the public discourse on inclusion of homeless in urban discourse. Delhi, being the political, media and judicial headquarters of the country, witnessed consistent debate and discussion on the status of urban homeless. During every winter in Delhi, the condition of the facilities in night shelters for the homeless persons grabs media's and government's attention. In run-up to the 2010 Commonwealth Games, Delhi experienced

[3] http://eci.nic.in/eci_main/GeneralElector2122013.pdf.

[4] http://eci.nic.in/eci_main/GeneralElector2122013.pdf.

intense public scrutiny, in the media and in the academic world, on the rights and displacement of the homeless. Voting right for the homeless persons was part of these discussions.

Challenges and interventions

The Election Commission of India has been aware of the growing homeless issues, particularly in urban areas, and of the need to reach out to such citizens eligible for voter registration since long. Three important aspects of the process of voter registration needed more clarity for the field functionaries while taking up the matter of homeless:

1. Meaning of "Ordinarily residence": Stereotype meaning of this term was a major barrier in reaching out to the homeless. As already explained in its 1971 instruction, the Commission reiterated[5]: "In case of homeless persons, the BLO will visit the address given in Form 6 at night to ascertain that the homeless person actually sleeps at the place which is given as his address in Form 6. If the BLO is able to verify that the homeless person actually sleeps at that place, no documentary proof of place of residence shall be necessary. BLO must visit for more than one night for such verification." This *liberal interpretation of the rules* was a landmark action on the part of the Commission to widen its constitutional mandate to provide opportunities to every citizen eligible as a voter.

2. Documentary evidence for "Age": Having a birth certificate is another barrier. The Commission[6] streamlined the categories of documents in support of age and residence for becoming a voter. It prescribed that mere declaration in case of more than 21 years age would be sufficient. This *self-certification* is another significant step to create trust between the citizen and the state.

3. "Citizenship" question: As voting rights are only available to citizens of the country and the presence of illegal migrants is often discussed in the context of Delhi, the field functionaries often faced doubts on the status of homeless persons. The Commission[7] issued specific instructions concerning this, specifying that "A reference has been made to the Commission about precautions to be taken while registration of homeless persons in electoral rolls. A possibility has been raised that such homeless persons may be foreign nationals. The Commission has directed that in all cases where homeless persons are registered in electoral rolls, a statement of such persons shall be recorded by the BLO in which specific information about the place of his birth and the place of previous residence from where he has shifted to the present place of his ordinary residence, of such a person shall be asked for. This will help ERO in deciding whether such a person is an Indian citizen or not. It is clarified that under the law only Indian citizens can be registered as electors in electoral rolls." The Commission also clarified that in any case of doubt about citizenship of any person, the matter needs to be referred to the Ministry of Home Affairs, Government of India.

These three aspects of registration needed to be conveyed to the field election machinery as well as other stakeholders. In 2013-2015, the Delhi election office organized consultative workshops, designed training programmes, and launched media publicity to facilitate registration of homeless citizens as voters. Its targeted intervention helped the registration of homeless citizens in the voter lists to jump 150 times.

[5] ECI's letter No 23/2010-ERS-II/168-202 dated 7 June 2011.
[6] *Ibidem.*
[7] ECI letter No 23/2010-ERS-vol II dated 17 July 2013.

VII. Conclusion

From inception, the makers of the Constitution for new India were committed to the idea of the universal adult franchise and were also aware of its enormity. The Election Commission of India took it up as a major task to realise the vision provided in the Constitution. This has helped in making one-sixth of the humanity part of the global democracy.

Consistently, the ECI with the adoption of new tools has opted for multipronged strategies to reach out to citizens successfully in this diverse and vast country. Its relentless efforts have seen greater and inclusive participation of citizens in the electoral process.

Globally, when democracies are struggling to engage with and to sustain its citizens, India stands out as a positive story in its seven decades of glorious history. The ECI and its efforts offer hope and possibilities for other EMBs to carry out the goals of universal adult franchise in a meaningful manner.

References:

- Shani, O., 2016, "Making India's Democracy: Rewriting the Bureaucratic Colonial Imagination in the Preparation of the First Elections", in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 36(1).
- http://ecisveep.nic.in/ (accessed on 20.05.2018).
- http://eci.nic.in/eci_main/GeneralElector2122013.pdf.
- ECI's letter No 23/2010-ERS-II/168-202 dated 7 June 2011.
- ECI letter No 23/2010-ERS-vol II dated 17 July 2013.

Listele electorale, element al consolidării dreptului de vot

Tudorel TOADER, Marieta SAFTA

1. Consideraţii introductive

Problematica listelor electorale – aparent mai degrabă tehnică – este mult mai complexă, întrucât este strâns legată de trăsăturile esenţiale ale votului. Avem în vedere universalitatea votului, care semnifică faptul că beneficiază de dreptul de vot toţi cetăţenii români, cu circumstanţierile prevăzute de legiuitorul constituant, respectiv excluderea minorilor (în considerarea faptului că participarea la viaţa politică a statului impune un anume grad de maturitate şi responsabilitate), a alienaţilor şi debililor mintal (în considerarea faptului că, neavând posibilitatea unui discernământ al acţiunilor lor, nu pot vota) şi a celor care au suferit condamnări inclusiv la pedeapsa complementară a pierderii drepturilor electorale. Totodată, această problematică vizează calitatea legislaţiei şi, în cele din urmă, încrederea în mecanismul democratic al alegerilor.

Importanţa temei este subliniată şi de Comisia de la Veneţia în Codul bunelor practici în materie electorală – Linii directoare şi raport explicativ, adoptat în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneţia, 18 – 19 octombrie 2002), unde se reţine că „**întocmirea corectă a listelor electorale are un caracter esenţial în garantarea sufragiului universal**. Oricum, este admis ca alegătorii să nu fie incluşi în listele electorale din oficiu, ci numai la solicitarea lor. În practică, tot mai frecvent sunt depistate inexactităţi în listele electorale, ceea ce duce la apariţia unor conflicte. **Lipsa de experienţă a autorităţilor, mişcările populaţiei şi faptul că doar un număr mic de cetăţeni sunt interesaţi de verificarea corectitudinii informaţiei incluse în listele electorale, când acestea sunt puse la dispoziţie spre consultare, împiedică întocmirea adecvată a acestor liste".**

Istoria alegerilor democratice din România confirmă această importanţă, câtă vreme poate cel mai cunoscut incident electoral din ultimii ani este legat de modul de întocmire/actualizare a listelor electorale. Ne vom referi pe scurt la cauza soluţionată în acest sens de Curtea Constituţională, urmând ca apoi, pe baza acestui studiu de caz şi a recomandărilor Comisiei de la Veneţia în materie, să realizăm o analiză a principalelor aspecte de ordin juridic vizând problematica listelor electorale.

2. Studiu de caz – întocmirea/actualizarea listelor electorale permanente

După decembrie 1989, în România a avut loc o amplă reformă la nivel legal/instituţional: adoptarea unei Constituţii democratice, revizuirea acesteia în anul 2003 pentru pregătirea aderării la Uniunea Europeană şi, implicit, modificarea cadrului legal din domeniul electoral[1].

Astfel, Constituţia din 1991[2] a creat cadrul legal şi instituţional pentru dezvoltarea unei legislaţii electorale în concordanţă cu principiile de bază ale democraţiei şi cu respectarea

[1] Pe larg, M. Safta, *Drept constituţional şi instituţii politice*, ediţia a II-a, revizuită, Hamangiu, Bucureşti, 2017.

[2] Adoptată în şedinţa Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 şi intrată în vigoare ca urmare a aprobării ei prin referendumul naţional din 8 decembrie 1991.

drepturilor şi a libertăţilor fundamentale. Revizuirea Constituţiei, în anul 2003[3], a determinat o perfecţionare a acestui cadru, precum şi adaptarea sa la viitorul statut al României, de membru al Uniunii Europene [printre modificări fiind şi consacrarea dreptului cetăţenilor Uniunii Europene de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale din România – art. 16 alin. (4), precum şi a dreptului cetăţenilor români de a fi aleşi în Parlamentul European, în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană (art. 38)].

Între cele două momente – adoptarea, respectiv revizuirea Constituţiei – s-au succedat în materie electorală o serie de acte normative infraconstituţionale, dintre care, în imediata prelungire a dispoziţiilor constituţionale sub aspectul sferei de reglementare şi al forţei juridice, sunt Legea privind alegerile locale nr. 70/1991[4], Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului nr. 68/1992[5] şi Legea pentru alegerea Preşedintelui României nr. 69/1992[6]. Trebuie menţionată în acest context, în considerarea legăturii cu materia analizată, adoptarea Legii privind organizarea şi desfăşurarea referendumului nr. 3/2000[7].

După revizuirea Constituţiei, actele normative menţionate au fost abrogate, fiind adoptate: Legea pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale nr. 67/2004[8], Legea pentru alegerea Preşedintelui României nr. 370/2004[9], Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului nr. 373/2004[10], iar, în anul 2007, a fost adoptată Legea privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European nr. 33/2007[11].

Legea nr. 373/2004 a fost abrogată prin Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[12].

La rândul său, Legea nr. 35/2008 a fost abrogată prin Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente[13]. A fost adoptată ulterior Legea nr. 288 din 19 noiembrie 2015 privind votul prin corespondenţă, precum şi modificarea şi completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaţilor, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente[14].

Aşadar, şi în prezent, cadrul legislativ în materie electorală este alcătuit din mai multe acte normative, care reglementează distinct fiecare categorie de alegeri – locale, parlamentare, prezidenţiale, pentru Parlamentul European[15]. Modificările şi completările în domeniu au fost foarte numeroase, de multe ori realizate pe calea ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului şi uneori

[3] Legea de revizuire a Constituţiei României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.
[4] M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991.
[5] M. Of. nr. 164 din 16 iulie 1992.
[6] Idem.
[7] M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.
[8] M. Of. nr. 271 din 29 martie 2004, republicată în M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007.
[9] M. Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004, republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.
[10] M. Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004.
[11] M. Of. nr. 28 din 16 ianuarie 2007, republicată în M. Of. nr. 627 din 31 august 2012.
[12] M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008.
[13] M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.
[14] M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.
[15] Pe larg, M. Safta, *op. cit.*, vol. II.

chiar în ani electorali. De aceea, în doctrină, precum şi în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a evidenţiat necesitatea unei reexaminări de ansamblu a legislaţiei electorale şi a cuprinderii acesteia într-un Cod electoral[16].

Cadrul legislativ fragmentat, necorelările şi omisiunile legislative au determinat, în anul 2012, într-o **procedură vizând confirmarea rezultatelor referendumului pentru demiterea Preşedintelui României**, unul dintre cele mai cunoscute incidente din perspectiva subiectului pe care ne-am propus să îl analizăm, cel al listelor electorale, al importanţei acestora, atât sub aspectul exercitării dreptului de vot/rezultatului votului, cât şi sub aspectul încrederii cetăţenilor în actul electoral.

Precizăm că în anul 2012 erau în vigoare Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, Legea pentru alegerea Preşedintelui României nr. 370/2004, Legea privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor pentru Parlamentul European nr. 33/2007 şi Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului nr. 3/2000.

Discuţiile s-au purtat la acel moment pe mai multe planuri: de încadrare/corelare legislativă, de interpretare/aplicare a legii, de realizare în concret a operaţiunilor de întocmire/actualizare a listelor electorale – autorităţi competente/modalităţi/termene. Aceasta întrucât Legea nr. 3/2000 cuprinde o serie de norme de trimitere la legislaţia electorală – privitoare la alegerile parlamentare, prezidenţiale, locale, pentru Parlamentul European (art. 15^1, art. 17, art. 18, art. 31, art. 62) -, cadrul legal în materia referendumului fiind astfel extins prin încorporarea unor norme aplicabile „în mod corespunzător", ceea ce deschide larg calea interpretării juridice, aşadar şi a posibilelor divergenţe de opinie pe care procesul de interpretare a legii le presupune[17].

Astfel, în ceea ce priveşte încadrarea/corelarea legislativă şi interpretarea/aplicarea legii, pentru referendumul naţional din 29 iulie 2012, Biroul Electoral Central a procedat la interpretarea oficială a normelor de trimitere cuprinse în art.17, 18, 31 alin. (3) şi 62 din Legea nr. 3/2000. Prin Hotărârea nr. 34 din 28 iulie 2012[18], a stabilit că **„în cazul referendumului naţional pentru demiterea Preşedintelui României sunt aplicabile prevederile titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare, în măsura în care Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, cu modificările şi completările ulterioare, nu dispune altfel". Curtea Constituţională, prin Hotărârea nr. 3/2012[19], invocând art. 17 din Legea nr. 3/2000, a evidenţiat necesitatea corelării cadrului legal aplicabil în materia referendumului şi cu Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare.**

[16] M. Safta, „Necesitatea adoptării unui Cod electoral în România", www.ccr.ro; a se vedea şi lucrările Autorităţii Electorale Permanente în colaborare cu Comisia de la Veneţia – Workshop *Codification of the Electoral Law*, Bucureşti, 19 – 20 octombrie 2015.

[17] Pe larg, M. Safta, „National referendum. Existing regulatory framework and future perspectives", în *Tribuna juridică*, vol. 4, nr. 1, http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An4v1/3Safta.pdf.

[18] M. Of. nr. 531 din 31 iulie 2012.

[19] M. Of. nr. 546 din 3 august 2012.

Cât privește operațiunile de întocmire/actualizare a listelor electorale – autorități competente/modalități/termene –, acestea au intrat în atenția deopotrivă a Curții, dar și a altor autorități publice, precum și a societății civile, în condițiile în care cererile prealabile și documentele provenite de la instituțiile cu activitate relevantă în materia referendumului (Autoritatea Electorală Permanentă, Institutul Național de Statistică) depuse la dosarul Curții Constituționale de confirmare a rezultatului referendumului au susținut date contradictorii față de cele comunicate oficial de Biroul Electoral Central, cu privire la numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente. Subliniem că, în procedura referendumului, numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente are o semnificație specială, întrucât cu raportare la acestea se calculează cvorumul la referendum. Așadar, însăși valabilitatea referendumului depinde, practic, de corectitudinea datelor consemnate în listele electorale permanente.

Ca urmare, Curtea a constatat necesitatea unor lămuriri suplimentare din partea autorităților publice cu competențe în această materie și a dispus o serie de măsuri în acest sens. Astfel, Curtea s-a adresat, în temeiul art. 46 și 76 din Legea nr. 47/1992, următoarelor autorități: Ministerului Administrației și Internelor, solicitându-i să comunice numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, în conformitate cu dispozițiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, dacă listele electorale permanente au fost actualizate potrivit legii și data actualizării acestora; Institutului Național de Statistică, solicitându-i să transmită dacă pot fi comunicate actele oficiale ale recensământului populației din anul 2011 și numărul cetățenilor români cu drept de vot la data de 29 iulie 2012; Autorității Electorale Permanente, solicitându-i să comunice dacă listele electorale permanente au fost actualizate potrivit legii, data actualizării acestora și numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, în conformitate cu dispozițiile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

Examinând răspunsurile formulate de Ministerul Administrației și Internelor, Institutul Național de Statistică și Autoritatea Electorală Permanentă la solicitările dispuse, Curtea Constituțională „a constatat că și aceste răspunsuri conțin date contradictorii. Aceasta cu atât mai mult cu cât Ministerul Administrației și Internelor, după comunicarea, prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.271 din 1 august 2012, a numărului persoanelor înscrise în listele electorale permanente (18.292.514 persoane), a revenit cu precizări suplimentare prin Adresa nr. 5.273 din 2 august 2012, în care a învederat Curții că există date care «pot fi de natură să afecteze numărul total al cetățenilor cu drept de vot înscriși în listele electorale permanente» și că «nu își poate asuma veridicitatea numărului de persoane înscrise în listele electorale permanente»”[20]. Astfel fiind, constatând că nu putea fi stabilit, cu certitudine, pe baza datelor existente, numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente, pentru a se verifica dacă referendumul a fost valabil în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, Curtea a dispus amânarea dezbaterilor și formularea unei solicitări către Guvernul României pentru a comunica, în termenul acordat, numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, actualizate.

După relațiile primite, Curtea a constatat, în cauza analizată, că acestea nu răspund solicitării de a se comunica „numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, actualizate

[20] Hotărârea nr. 6 din 21 august 2012, publicată în M. Of. nr. 616 din 27 august 2012.

(până la data de 10 iulie 2012)", ci prezintă o serie de date, privitoare la diverse categorii de persoane, cele mai multe dintre ele fără legătură cu solicitarea formulată de Curte. Practic, dintre datele comunicate, Curtea a reţinut o singură categorie ce putea fi luată în considerare la actualizarea listelor electorale permanente, respectiv 34.654 persoane, reprezentând: persoane decedate, persoane având statutul de cetăţean român cu domiciliul în străinătate, persoane care au pierdut cetăţenia română, persoane fără drept de vot, persoane bolnave psihic care şi-au pierdut drepturile electorale, persoane cu corecţii CNP.

Reţinând că diferenţa în minus de 34.654 persoane faţă de numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente transmis de Biroul Electoral Central, persoane cu privire la care se arată că trebuie radiate de către primari şi serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor din listele electorale permanente utilizate la referendumul naţional din data de 29 iulie 2012 (aşa cum rezulta din scrisoarea Guvernului), nu determină modificarea rezultatului referendumului, Curtea a constatat, cu majoritate de voturi, că la referendum nu au participat cel puţin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, pentru ca referendumul să fie valabil în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului. Hotărârea dată cu majoritate de voturi a avut şi o opinie separată, în sensul valabilităţii referendumului, motivată, în esenţă, tocmai pe diferenţa de apreciere a datelor comunicate la solicitarea Curţii, respectiv interpretarea reglementărilor incidente, aşadar cu referire la numărul cetăţenilor înscrişi pe listele electorale permanente/întocmirea acestora.

Desigur că deciziile şi hotărârile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii, sens în care statuează Legea fundamentală şi legea organică a Curţii Constituţionale. Nu asupra acestei soluţii se îndreaptă studiul de caz, ci asupra problemelor de reglementare/interpretare/aplicare a legii şi de conduită a autorităţilor publice, care au condus la solicitarea de date suplimentare şi în cele din urmă la divergenţa de opinii concretizată în pronunţarea unei hotărâri cu majoritate de voturi. Totodată, s-a creat un climat de neîncredere publică în privinţa referendumului pentru demiterea Preşedintelui, aspect de notorietate. **Sunt exact elementele surprinse în mod succint de Comisia de la Veneţia ca fiind de natură să împiedice întocmirea adecvată a listelor electorale.** Ca urmare, studiul de caz este menit, pe de o parte, să releve importanţa unui subiect care, cum spuneam, prin caracterul mai degrabă tehnic, riscă să nu fie suficient apreciat/examinat, iar, pe de altă parte, să releve disfuncţionalităţi, să constate şi să propună remedii pentru a evita astfel de situaţii şi a consolida un drept esenţial pentru un stat democratic, dreptul de vot.

3. Condiţii pe care trebuie să le îndeplinească listele electorale

3.1. Consideraţii generale

Ca reper pentru analiza noastră am ales structura pe care o oferă Codul bunelor practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneţia. Aceasta întrucât standardele Comisiei de la Veneţia au fost receptate şi asimilate în sistemul român, fiind apreciate de Curtea Constituţională ca standarde ale unui stat democratic în sensul principiilor enunţate în art.1 din Constituţie.

Codul enunţă cele cinci principii fundamentale care stau la baza patrimoniului electoral european (sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret şi direct) şi realizează un „catalog" al condiţiilor pe care le presupune realizarea acestor principii.

Problematica listelor electorale este analizată în contextul principiului universalității votului, fiind enunțate o serie de condiții, după cum urmează: „listele electorale trebuie să fie permanente; listele electorale trebuie actualizate periodic, cel puțin o dată pe an – în localitățile unde alegătorii nu sunt înregistrați în mod automat, posibilitatea de înregistrare trebuie să fie asigurată pentru o perioadă relativ îndelungată; listele electorale trebuie să fie publicate; trebuie să existe o procedură administrativă – supusă controlului judiciar – sau o procedură judiciară care să permită înregistrarea unui alegător care nu a fost înregistrat anterior; înregistrarea nu trebuie să aibă loc la secția de votare în ziua alegerilor; trebuie să existe o procedură similară care să permită alegătorilor să corecteze înscrierile eronate; o listă electorală suplimentară poate permite să voteze persoanelor care și-au schimbat domiciliul sau au atins vârsta legală ce le dă dreptul să voteze după ultima publicare a listelor electorale".

Ne vom referi în continuare la legislația în vigoare în România, prin raportare la condițiile menționate.

3.2. Listele electorale trebuie să fie permanente. Întocmirea unei liste suplimentare permite persoanelor care, după publicarea ultimei liste electorale, și-au schimbat adresa de domiciliu să-și exercite dreptul de vot.

Legislația electorală adoptată după 1991 în baza noii Constituții a prevăzut obligația întocmirii listelor electorale permanente, instituind obligații în sarcina a diverse autorități publice în procesul de întocmire și utilizare a lor. Necorelările legislative sub acest aspect, cum au fost, de exemplu, între Legea nr. 35/2008 referitoare la alegerile parlamentare și Legea nr. 370/2004 referitoare la alegerea Președintelui și experiențele precum cea analizată impun ca legislația electorală, indiferent de tipul de alegeri, **să stabilească aceeași regulă/definiție și același regim juridic pentru listele electorale permanente.**

După anul 2012 au avut loc schimbări majore ale legislației electorale. Legea nr. 35/2008 a fost abrogată prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente. A fost adoptată Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente. De asemenea, a fost adoptată Legea 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 nr. 115/2015.

Referitor la subiectul analizat, arătăm că **art. 120 din Legea nr. 208/2015 stabilește că dispozițiile sale privind listele electorale permanente se aplică în mod corespunzător alegerilor pentru Președintele României, alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, alegerilor pentru Parlamentul European, precum și referendumurilor naționale și locale.** Însă, chiar în condițiile unei astfel de reglementări, este necesară o corelare a legislației la care art. 120 face referire, pentru a se evita orice divergență de interpretare. Desigur că adoptarea unui Cod electoral ar simplifica foarte mult această sarcină a legiuitorului și ar face reglementarea mult mai accesibilă.

Văzând că dezideratul unei reglementări unitare a listelor electorale permanente pare a fi atins, cu rezerva pe care am enunțat-o, urmează să analizăm regimul juridic al listelor electorale permanente dat de Legea nr. 208/2015.

Dintru început constatăm că acest regim este configurat împreună şi cu trimitere la Registrul electoral, în capitolul IV – *Registrul electoral şi listele electorale.* Registrul electoral reprezintă, potrivit art. 24 din lege, un sistem informatic naţional de înregistrare şi actualizare a datelor de identificare a cetăţenilor români cu drept de vot şi a informaţiilor privind arondarea acestora la secţiile de votare, care funcţionează având ca obiective, între altele, realizarea listelor electorale permanente şi realizarea comunicărilor prevăzute de lege privind actualizarea listelor electorale permanente.

Potrivit art. 48 din Legea nr. 208/2015, „listele electorale cuprind cetăţenii cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral. Acestea sunt permanente şi suplimentare”.

Cât priveşte **listele permanente**, legea distinge între „liste permanente din ţară” şi „liste permanente din străinătate”, **fără a le defini**, fiind stabilită însă procedura de întocmire şi tipărire a lor.

Astfel, *listele electorale permanente din ţară* se întocmesc şi se tipăresc de către primari, pe secţii de votare, pe baza datelor şi a informaţiilor cuprinse în Registrul electoral [art. 49 alin. (1) din lege].

Listele electorale permanente din străinătate se întocmesc şi se tipăresc de către Autoritatea Electorală Permanentă şi se transmit biroului electoral pentru cetăţenii români cu domiciliul sau reşedinţa în afara ţării, în termen de 5 zile de la data expirării termenului prevăzut de lege (se utilizează normă de trimitere) pentru stabilirea, de către Autoritatea Electorală Permanentă, prin hotărâre, a sediilor secţiilor de votare, cu avizul Ministerului Afacerilor Externe [art. 49 alin. (3) din lege]. Textul alin. (3) al art. 49 nu precizează, într-o necesară simetrie cu alin. (1) al aceluiaşi articol, pe baza a ce face Autoritatea Electorală Permanentă aceste operaţiuni. Pentru a desluşi regimul juridic al listelor electorale din străinătate, trebuie să urmăm norma de trimitere din art. 49, alin. (2), cuprins în secţiunea a 2-a – *Listele electorale,* potrivit căreia „alegătorii români care au făcut cereri prevăzute la art. 42 alin. (2) sunt înscrişi în listele electorale din străinătate”. Potrivit art. 42 alin. (2) din lege, „începând cu data de 1 aprilie a anului în care au loc alegeri parlamentare la termen şi până la data expirării a 48 de ore de la data începerii perioadei electorale, alegătorii cu domiciliul în ţară şi cu reşedinţa în străinătate, precum şi cei cu domiciliul în străinătate se pot înscrie în Registrul electoral cu adresa din străinătate pentru scrutinul respectiv în baza unei cereri scrise, datate şi semnate, cuprinzând numele, prenumele, codul numeric personal, însoţită de o copie a actului de identitate şi o copie a documentului care dovedeşte reşedinţa, eliberat de autorităţile străine, sau a paşaportului, cu menţionarea statului de domiciliu, transmise prin poştă, inclusiv prin poşta electronică, ori depuse la misiunea diplomatică sau oficiul consular”. Art. 44 alin. (2) prevede în acest sens că „operaţiunile de actualizare a Registrului electoral prevăzute la art. 42 alin. (2) se efectuează de către persoanele împuternicite, prin ordin al preşedintelui Autorităţii Electorale Permanente, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării”.

Cât priveşte **listele suplimentare**, legea distinge între „listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din ţară” şi „listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din străinătate”.

Potrivit art. 51 alin. (2) din lege, în ***listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din ţară*** vor fi trecute, de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, următoarele persoane: „a) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă au fost omise din lista electorală permanentă;

b) persoanele care se prezintă la vot şi fac dovada că au reşedinţa pe raza secţiei de votare respective, însă nu au făcut cereri de înscriere în Registrul electoral cu adresa de reşedinţă; c) persoanele care în ziua votării se află în altă unitate administrativ-teritorială decât cea unde îşi au domiciliul sau reşedinţa şi care fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; d) membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi operatorii de calculator, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; e) persoanele însărcinate cu menţinerea ordinii sau cu verificarea dispozitivului de menţinere a ordinii, dacă au domiciliul sau reşedinţa pe raza circumscripţiei electorale în care se află secţia de votare respectivă; f) candidaţii, dacă aceştia candidează în circumscripţia electorală respectivă".

Potrivit art. 51 alin. (3) din lege, „în **listele electorale suplimentare utilizate în secţiile de votare din străinătate** vor fi trecute, de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot la secţiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secţiile consulare şi institutele culturale din străinătate ale României şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa în străinătate şi care nu figurează în listele electorale permanente ale secţiilor de votare din străinătate; b) personalul misiunilor diplomatice şi al oficiilor consulare, secţiilor consulare şi institutelor culturale din străinătate; c) membrii birourilor electorale ale secţiilor de votare şi operatorii de calculator din străinătate, dacă au domiciliul sau reşedinţa în străinătate; d) candidaţii, dacă aceştia candidează în circumscripţia electorală externă". Alin. (5) al aceluiaşi articol stabileşte regula potrivit căreia „în cadrul secţiilor de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secţiile consulare sau institutele culturale din străinătate se utilizează numai liste electorale suplimentare, cu excepţia situaţiilor în care la aceste secţii de votare sunt arondaţi alegători conform art. 23 alin. (3)".

Constatăm din nou acelaşi procedeu al utilizării normelor de trimitere, care face dificilă înţelegerea textelor. De altfel, chiar art. 23 alin. (3), la care trimite alin. (5) al art. 51, trimite la rândul său la art. 23 alin. (1), după cum urmează: „În afara secţiilor de votare prevăzute la alin. (1) se organizează una sau mai multe secţii de votare, pentru localităţile sau grupurile de localităţi în care îşi au domiciliul sau reşedinţa, conform Registrului electoral, cel puţin 100 de alegători, fără ca numărul alegătorilor care vor fi arondaţi unei secţii să poată depăşi cifra de 2.000. Dacă în localitatea unde îşi are sediul misiunea diplomatică, oficiul consular, secţia consulară sau institutul cultural figurează înscrişi în Registrul electoral cu adresa de domiciliu sau reşedinţă mai puţin de 300 de alegători, aceştia sunt arondaţi la secţia de votare organizată conform alin. (1)." Alin. (1) al art. 23 stabileşte că: „Pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare, secţiile consulare, dacă acestea funcţionează în locaţii diferite, şi institutele culturale din străinătate se organizează secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul sau reşedinţa în afara ţării."

Ceea ce dorim să evidenţiem în sens pozitiv este faptul că la acest moment există o reglementare a listelor electorale – permanente şi suplimentare – aplicabilă la nivel de principiu pentru toate categoriile de alegeri. Reglementarea este însă greoaie, necesitând coroborarea mai multor texte cuprinse în capitole/secţiuni diferite ale legii pentru a identifica regimul juridic aplicabil. **Existenţa unor definiţii simple şi clare, eliminarea trimiterilor la diverse alte norme ar fi preferabile pentru o reglementare clară şi accesibilă, cu atât mai mult cu cât există şi norma generală de trimitere de la art. 120 din Legea nr. 208/2015, care presupune o coroborare cu legile speciale în materie.** Aceste legi nu au fost actualizate şi corelate. Astfel,

de exemplu, în Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului regăsim, în continuare, alături de sintagma „listele electorale permanente" , sintagmele „liste electorale", „liste electorale suplimentare", precum și „lista pentru referendum", nefiind clară corelarea cu dispozițiile Legii nr. 208/2015 sub aspectul regimului juridic al acestora.

3.3. Listele electorale trebuie actualizate periodic, cel puțin o dată pe an, astfel încât obligația autorităților municipale (locale) de a actualiza informația inclusă în listele electorale în aceeași perioadă a anului să devină o obișnuință. Înregistrarea alegătorilor, în cazul în care aceasta nu se face în mod automat, trebuie să aibă loc pe parcursul unei perioade relativ lungi.

Potrivit Legii nr. 208/2015, în vederea realizării listelor electorale permanente (și a altor obiective enunțate expres de lege), funcționează Registrul electoral, definit de art. 24 alin. (1) din lege ca fiind „un sistem informatic național de înregistrare și actualizare a datelor de identificare a cetățenilor români cu drept de vot și a informațiilor privind arondarea acestora la secțiile de votare". Legea stabilește în detaliu procedura înscrierii și radierii datelor din Registrul electoral – în esență operarea lor din oficiu pe baza datelor comunicate de autoritățile prevăzute de lege sau de persoanele interesate.

Potrivit art. 26 din lege, „**persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară** sunt primarii sau persoanele desemnate de către primari, prin dispoziție, conform legii. **Persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate** sunt persoanele desemnate de către Autoritatea Electorală Permanentă. Ministerul Afacerilor Externe poate desemna, cu avizul Autorității Electorale Permanente, persoane autorizate să efectueze interogări în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate". Potrivit legii, persoanele autorizate asigură actualizarea, în Registrul electoral, a informațiilor privind cetățenii români cu drept de vot, precum și a informațiilor privind arondarea acestora la secțiile de votare. În același articol identificăm și sintagma „persoane împuternicite prin ordin al președintelui Autorității Electorale Permanente", care efectuează, în Registrul electoral, operațiuni de competența Autorității Electorale Permanente.

Înscrierea în Registrul electoral a cetățenilor români care au împlinit sau împlinesc vârsta de 18 ani până în ziua alegerilor inclusiv se face, din oficiu, de către Autoritatea Electorală Permanentă, **pe baza comunicării Direcției pentru evidența persoanelor și administrarea bazelor de date**. Aceeași procedură este aplicabilă și în situația dobândirii cetățeniei române de către persoanele care au 18 ani împliniți, **pe baza comunicării Autorității Naționale pentru Cetățenie.**

Cât privește ***radierea*** din Registrul electoral a unui alegător, aceasta se face în caz de deces, de pierdere a cetățeniei române, de interzicere a exercitării dreptului de a alege sau de punere sub interdicție. Și radierea se realizează din oficiu, pe baza actelor sau comunicărilor oficiale, ori la cererea persoanei interesate, pe baza certificatului de deces, numai de către persoanele autorizate. În cazul pierderii cetățeniei române, persoanele care au 18 ani împliniți sunt radiate din Registrul electoral, din oficiu, de către Autoritatea Electorală Permanentă, pe baza comunicării Autorității Naționale pentru Cetățenie.

În cazul interzicerii exercitării dreptului de a alege, alegătorii sunt radiați din Registrul electoral pe durata pedepsei, din oficiu, de persoana autorizată din unitatea administrativ-

teritorială de domiciliu, în termen de 24 de ore de la data comunicării de către instanţa judecătorească a copiei de pe dispozitivul hotărârii. În cazul punerii sub interdicţie, alegătorii sunt radiaţi din Registrul electoral din oficiu de persoana autorizată din unitatea administrativ-teritorială de domiciliu pe baza comunicării prin intermediul Registrului electoral, efectuate de către persoana autorizată din unitatea administrativ-teritorială unde naşterea celui pus sub interdicţie judecătorească este înregistrată, în termen de 24 de ore de la data comunicării de către instanţa judecătorească a copiei legalizate a hotărârii. Radierea alegătorului cu domiciliul în străinătate din Registrul electoral, în cazul interzicerii exercitării dreptului de a alege sau al punerii sub interdicţie, se face de persoana autorizată din unitatea administrativ-teritorială unde acesta şi-a avut ultimul domiciliu.

Pentru clarificarea unor situaţii punctuale privind anumite persoane înscrise în Registrul electoral, aflate în unul dintre cazurile prevăzute la art. 37 (deces), respectiv art. 39 (interzicerea dreptului de a alege, punere sub interdicţie), primarul se poate adresa serviciului public comunitar local de evidenţă a persoanelor care deserveşte unitatea administrativ-teritorială pe raza căreia domiciliază persoana în cauză, în vederea obţinerii informaţiilor necesare actualizării Registrului electoral. Serviciul public comunitar local de evidenţă a persoanelor are obligaţia de a răspunde cererii primarului în cel mult 5 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.

Modificările în Registrul electoral referitoare la schimbarea domiciliului în România se efectuează din oficiu, potrivit actelor normative în vigoare care reglementează activitatea de evidenţă a persoanelor.

Ceea ce atrage atenţia aici este faptul că înscrierea/radierea datelor din Registrul electoral (pe baza căruia se întocmesc listele electorale permanente) este condiţionată de colaborarea autorităţilor prevăzute de lege: Autoritatea Electorală Permanentă, Ministerul de Interne prin Direcţia pentru evidenţa persoanelor şi administrarea bazelor de date, Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, instanţele judecătoreşti, primari, persoane desemnate de primari, persoane autorizate. Deşi se încearcă o amănunţită reglementare, tehnica este greoaie şi, în plus, nu sunt stabilite toate termenele în care aceste autorităţi trebuie să îşi îndeplinească obligaţiile legale. Cât priveşte aceste termene, art. 46 face trimitere la „protocol", prin stabilirea obligaţiei pentru Direcţia pentru evidenţa persoanelor şi administrarea bazelor de date, Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, Direcţia generală de paşapoarte, „conform formatului şi termenelor stabilite prin protocol". Este de discutat în ce măsură această reglementare asigură o actualizare a Registrului electoral în conformitate cu standardul pe care îl analizăm. **În opinia noastră, procedura şi termenele ar trebui în mod clar şi complet stabilite prin lege, pentru a se garanta o actualizare a listelor electorale în termen util.**

Cu referire la studiul de caz analizat, amintim că problemele de fond care au determinat măsura vizând actualizarea listelor electorale permanente au pus în discuţie stabilirea clară a competenţelor/obligaţiilor de actualizare a listelor electorale. Tot cu referire la cazul analizat, socotim în continuare[21] că este necesară circumstanţierea competenţei Curţii Constituţionale în procedura organizării şi desfăşurării referendumului, întrucât art. 146 lit. i) din Constituţie utilizează o exprimare foarte generală atunci când reglementează această competenţă. Termenii folosiţi de legiuitorul constituant sunt potriviţi pentru o lege fundamentală, dar nu şi pentru o lege infraconstituţională, care ar trebui să stabilească în mod precis în ce constă competenţa

[21] M. Safta, „National referendum. Existing regulatory framework and future perspectives", *loc. cit.*

Curţii Constituţionale de a „veghea" la respectarea procedurii de organizare şi desfăşurare a referendumului. Oricât ar fi de generos şi de cuprinzător termenul utilizat de legiuitorul constituant, el nu poate fi interpretat în sensul de a permite substituirea de către Curte a altor autorităţi publice, aşa cum de altfel Curtea Constituţională a ţinut să precizeze în Hotărârea nr. 6/2012, prin care a reţinut că „nu are atribuţii în procedura actualizării listelor electorale permanente şi, prin urmare, nu poate opera modificări în liste electorale. Ceea ce poate constata Curtea, potrivit competenţei sale, este numai dacă diferenţa de date transmisă este de natură să conducă la îndeplinirea sau neîndeplinirea cvorumului de prezenţă la vot, respectiv la modificarea rezultatului referendumului".

3.4. Listele electorale trebuie să fie publicate. Varianta definitivă actualizată trebuie transmisă unei autorităţi superioare sub controlul unui organism imparţial responsabil pentru aplicarea legislaţiei electorale.

Potrivit art. 100 alin. (1) din Legea nr. 208/2015, „Autoritatea Electorală Permanentă este o instituţie administrativă autonomă cu personalitate juridică şi cu competenţă generală în materie electorală, care are misiunea de a asigura organizarea şi desfăşurarea alegerilor şi a referendumurilor, precum şi finanţarea partidelor politice şi a campaniilor electorale, cu respectarea Constituţiei, a legii şi a standardelor internaţionale şi europene în materie". Acestei autorităţi publice îi revine atribuţia de a monitoriza „întocmirea şi tipărirea listelor electorale permanente"; monitorizarea şi controlarea actualizării Registrului electoral [art. 103 lit. f) din lege], precum şi de a controla şi monitoriza „îndeplinirea sarcinilor care revin autorităţilor publice şi altor organisme în pregătirea şi organizarea proceselor electorale" [art. 103 lit. h) din lege]. Ca urmare, faţă de actualul cadru legislativ, credem că sunt bine circumstanţiate atribuţiile Autorităţii Electorale Permanente în privinţa listelor electorale, aceasta fiind, în opinia noastră, direct interesată şi chemată să sesizeze şi eventualele probleme de reglementare, de raportare la standardele de referinţă în domeniu. Amintim că în studiul de caz analizat, răspunsul comunicat de Autoritatea Electorală Permanentă nu a fost de natură să sprijine în vreun fel soluţionarea problemei actualizării listelor electorale permanente.

3.5. Trebuie să existe o procedură administrativă – supusă controlului judiciar – sau o procedură judiciară care să permită alegătorilor omişi de pe listă dreptul să se înscrie pe listele electorale. În unele ţări, data limită pentru înscrierea pe lista suplimentară poate fi, de exemplu, 15 zile înainte de alegeri sau chiar în ziua alegerilor. Această ultimă posibilitate, cu toate că denotă un spirit liberal demn de admiraţie, se bazează pe deciziile emise de o instanţă judecătorească care este obligată să se întrunească în ziua alegerilor şi nu corespunde necesităţilor de organizare pe care se bazează democraţiile. În orice caz, posibilitatea înregistrării alegătorilor la secţiile de votare în ziua alegerilor trebuie să fie exclusă. Inexactităţile din listele electorale sunt cauzate de înscrierea nejustificată a unor alegători sau de omiterea unor anumiţi alegători. O procedură similară cu cea menţionată în paragraful anterior ar permite alegătorilor să corecteze informaţiile eronate. Dreptul de a solicita introducerea unor astfel de corectări poate fi exercitat de alegătorii înregistraţi în aceeaşi circumscripţie electorală sau la aceeaşi secţie de votare.

Legea nr. 208/2015 stabileşte, în art. 47, o procedură de verificare a înscrierilor în Registrul electoral, precum şi de contestare, după cum urmează: „alegătorii au dreptul să verifice

înscrierea în Registrul electoral. Întâmpinările împotriva omisiunilor, a înscrierilor greşite şi a oricăror erori din Registrul electoral se depun la birourile judeţene sau la filialele Autorităţii Electorale Permanente, aceasta fiind obligată să se pronunţe, prin decizie, în cel mult 3 zile de la data înregistrării". Contestaţiile împotriva deciziilor date astfel se soluţionează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul, prin hotărâre definitivă, iar contestaţiile împotriva deciziilor privind alegătorii cu domiciliul în străinătate se soluţionează, în cel mult 3 zile de la data înregistrării, de către Judecătoria Sectorului 1 al Municipiului Bucureşti, prin hotărâre definitivă.

Poate şi ca efect al cauzei din 2012, când s-a constatat că pe listele electorale permanente figurau persoane decedate, această situaţie este amănunţit reglementată în legea din 2015, fiind stabilită şi posibilitatea oricărei persoane interesate de a adresa primarului o sesizarea scrisă, datată şi semnată, privind cazul în care în listele electorale permanente se află un alegător decedat cu ultimul domiciliu în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum şi obligaţia primarului de a efectua verificări în acest sens, inclusiv de efectuare a radierii, dacă este cazul, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării sesizării.

Ne întrebăm însă dacă modul de redactare a legii permite ca aceste norme să fie efective – în sensul de a fi cunoscute şi aplicate de destinatarii lor. Cu siguranţă dificultatea înţelegerii şi aplicării textelor de lege nu încurajează o atitudine civică, interesul cetăţenilor pentru exerciţiul electoral.

4. Concluzii. Consideraţii privind calitatea legislaţiei electorale

Potrivit aceluiaşi Cod al Comisiei de la Veneţia, principiile pe care acesta le enunţă reprezintă un aspect specific al patrimoniului european constituţional care, în mod legitim, poate fi numit „patrimoniul european electoral". Acest patrimoniu cuprinde însă „două aspecte. Primul aspect, nucleul, este constituit de principiile constituţionale care guvernează dreptul electoral: sufragiul universal, egal, liber, secret şi direct, iar cel de-al doilea aspect reprezintă principiul conform căruia alegerile cu adevărat democratice pot fi desfăşurate numai dacă sunt satisfăcute anumite condiţii fundamentale ale unui stat democratic bazat pe preeminenţa dreptului: drepturile fundamentale, stabilitatea legislaţiei electorale şi garanţiile procedurale efective".

Desigur că la condiţiile enunţate se adaugă (este de fapt implicită) condiţia referitoare a calitatea legislaţiei. O legislaţie greoaie, amplă, abundând de norme de trimitere, nu îndeplineşte exigenţa clarităţii. Nu trebuie uitat că legile nu se fac numai pentru specialişti, sfera destinatarilor lor este foarte largă, mai ales atunci când vorbim de legislaţia electorală. Este un domeniu unde, cu atât mai mult, ar trebui stabilite reguli simple, clare, accesibile. Altfel, principiul universalităţii, şi aşa pus sub semnul întrebării de o parte a doctrinei din perspectiva interesului şi a inegalităţilor inerente existente în cadrul corpului electoral, devine lipsit de efectivitate. Or, acest principiu stă la baza patrimoniului electoral, răspunde, aşa cum s-a arătat, „unei aspiraţii de demnitate pentru om şi cetăţean – un adevărat mit... egalizând indivizi în realitate inegali din punctul de vedere al cunoştinţelor, aptitudinilor intelectuale, preocupări pentru interesul general"[22].

[22] P. Ardant, B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29e édition, 2017 – 2018, LGDJ, Paris, p. 198.

Legislaţia electorală în România a fost mult îmbunătăţită, fiind vizibil procesul de reformare a cadrului electoral. Reglementarea şi buna funcţionare a Registrului electoral constituie un pas salutar în acest sens. Reforma trebuie să continue însă, pentru a fi asigurată condiţia calităţii legislaţiei sub aspectul clarităţii şi preciziei, corelarea întregii legislaţii aplicabile în materie electorală, multe ajustări impunându-se, cu precădere, în materia alegerii Preşedintelui României şi a reglementării referendumului.

Continuarea modificării cadrului legislativ în materie electorală pare a veni în contradicţie, la un moment dat, cu principiul stabilităţii. Stabilitatea nu este însă o condiţie în sine, ci corespunde unei faţete – predictibilitatea – a calităţii legii. Stabilitatea nu poate fi de conceput, ca principiu, decât în condiţiile unei legislaţii clare, accesibile, coerente. Desigur că trebuie gestionată cu mare atenţie această problematică, mai cu seamă în anii electorali, pentru motivele pe larg dezvoltate atât de Comisia de la Veneţia în Codul bunelor practici în materie electorală, cât şi de Curtea Constituţională în jurisprudenţa sa[23]. Potrivit Comisiei de la Veneţia, „stabilitatea dreptului este un element important al credibilităţii procesului electoral şi este esenţială pentru consolidarea democraţiei. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul.

Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere şi că votul alegătorului nu mai este elementul esenţial care decide rezultatul scrutinului". **Ceea ce trebuie evitat,** potrivit Codului bunelor practici în materie electorală**, „este nu atât modificarea sistemelor de scrutin – ele pot fi întotdeauna îmbunătăţite – ci modificarea lor frecventă sau cu puţin timp (mai puţin de un an) înainte de alegeri.** Chiar în absenţa unei intenţii de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic"*.* Iată, aşadar, o complexitate ridicată a normelor electorale devine, practic, o piedică în calea exercitării dreptului de vot, alături de instabilitatea legislativă.

Raporturile dintre condiţii/principii, echilibrul lor, pot face însă cu siguranţă obiectul unor analize separate. Important este, din punctul de vedere al analizei noastre, că toate aceste condiţii/principii trebuie respectate în beneficiul cetăţeanului şi al democraţiei, fiind subsumate garantării dreptului fundamental de vot. Accesibilitatea, previzibilitatea şi stabilitatea acestei legislaţii sunt de asemenea obiective pe care legiuitorul ar trebui să le aibă

[23] De exemplu, Decizia nr. 334/2013 a Curţii Constituţionale, în care s-a reţinut, între altele, că, „de-a lungul timpului, instabilitatea legislativă în materie de referendum, determinată de modificarea acestei legislaţii, cu precădere, în perioade în care Parlamentul se pregătea de o procedură de demitere a Preşedintelui, iar actualmente cu ocazia iniţierii procedurii de revizuire a Constituţiei, s-a relevat a fi nu doar un factor de incertitudine juridică, ci şi o cauză de contestare civică a acestei legislaţii, criticate cu prilejul aplicării sale", precum şi faptul că „Parlamentul poate (şi, astfel cum rezultă din deciziile Curţii, chiar trebuie) să intervină în această materie a legislaţiei referendare, cu condiţia de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susţineri de oportunitate ori a înţelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forţele politice reprezentate în Parlament şi care formează la un moment dat o majoritate parlamentară". Aceste considerente au fundamentat, de altfel, soluţia pronunţată prin această decizie, prin care Curtea a constatat că, „pentru a asigura respectarea principiului general al stabilităţii juridice în materia referendumului, în acord cu recomandările Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Comisia de la Veneţia, cu Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţia europeană privind apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi cu Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice, dispoziţiile Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului sunt constituţionale, însă nu pot fi aplicabile referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii modificatoare".

în vedere. Din această perspectivă susţinem din nou[24] necesitatea reunirii într-un singur act – Codul electoral – a regulilor privind toate categoriile de alegeri – locale, parlamentare şi pentru Parlamentul European, prezidenţiale, precum şi a celor care privesc organizarea şi desfăşurarea referendumului, întrucât ar determina o mai mare accesibilitate a acestor reglementări, creând premisele unei reale cunoaşteri a legii electorale. Este, de altfel, un deziderat exprimat încă din prima jumătate a secolului XX, după reforma electorală în România Mare.

Prefaţând o culegere de dispoziţii cu caracter electoral, autorii acesteia reţineau, la 1937, că „**ideal ar fi fost ca toate reglementările de ordin electoral să fie reunite într-un Cod electoral**. În lipsa unei asemenea codificări, ne-am luat sarcina de a aduna într-un volum toate dispoziţiunile cu caracter electoral împrăştiate în diverse legi speciale, cari stabilesc cazuri şi proceduri diferite de alegere. […] Expunerea coordonată a dreptului electoral român se impunea, întrucât dispoziţiunile pe cari le reproducem sunt publicate în diverse colecţiuni; dar cercetarea lor este anevoioasă, cu atât mai mult cu cât o mare parte din aceste dispoziţiuni au suferit, dela apariţie, multe modificări”[25]. Cele constatate atunci şi argumentele care susţin codificarea sunt cu atât mai actuale. Reglementarea, într-un Cod, a tuturor categoriilor de alegeri, a organizării şi funcţionării Autorităţii Electorale Permanente, precum şi a organizării şi desfăşurării referendumului ar fi de natură să determine creşterea calităţii legislaţiei electorale, atât din punctul de vedere al fondului, cât şi din punctul de vedere al formei acesteia, cu importante consecinţe în ceea ce priveşte determinarea unei atitudini civice a cetăţenilor şi a creşterii/consolidării încrederii acestora în procesul electoral.

Bibliografie:

- Ardant, P., Mathieu, B., 2017 – 2018, *Droit constitutionnel et institutions politique*s, 29e édition, Paris, LGDJ.
- Gănescu, I. , Zotta, Const. Gr. G., Kostachi, Alex., 1937, *Dreptul electoral român*, „Cuvânt introductiv”, Bucureşti, Institutul de Arte Grafice „Vremea”.
- Safta, M., 2017, *Drept constituţional şi instituţii politice*, ediţia a II-a, revizuită, Bucureşti, Hamangiu.
- Safta, M., „Necesitatea adoptării unui Cod electoral în România”, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjMhuOr0q3cAhVONOwKHVsMA9wQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ccr.ro%2Fccrold%2Fevents%2Fsafta.pdf&usg=AOvVaw0RjkdPwwwPlz2lbgnKICD6.
- Safta, M., 2014, „National referendum. Existing regulatory framework and future perspectives”, în *Tribuna juridică*, vol. 4, nr. 1, http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An4v1/3Safta.pdf.
- Toader, T., Safta, M., 2016, „Exigenţe constituţionale în legislaţia electorală”, în *Revista Expert electoral*, Ediţie specială.
- Codul bunelor practici în materie electorală – Linii directoare şi raport explicativ, adoptat de Comisia de la Veneţia în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni plenare (Veneţia, 18 – 19 octombrie 2002).

[24] A se vedea şi T. Toader, M. Safta, „Exigenţe constituţionale în legislaţia electorală”, în *Revista Expert electoral*, Ediţie specială, Bucureşti, 2016.

[25] I. Gănescu, Const. Gr. G. Zotta, Alex. Kostachi, *Dreptul electoral român*, „Cuvânt introductiv”, Institutul de Arte Grafice „Vremea”, Bucureşti, 1937.

European Elections and Democratic Deficit

Bogdan ŞTEFANACHI

Democratic deficit

In spite of the increase of voter turnout, the 8th European Parliament (EP) elections held in May 2014 failed to offer convincing evidence in favour of the creation of a truly European demos, which can hold European decision-makers to account. The election results showed an increased support for anti-establishment and fringe parties of the right, boosting a series of debates about the electoral choices of European citizens, the implications of the new EP representation results for European and national politics, as well as the most appropriate responses for European leaders.[1] Ultimately, all these issues brought to the forefront debates on the fact that EU still suffers from legitimacy issues, and secondly, that the latest European Parliament elections did not provide convincing evidence that these problems are being addressed.

The establishment of the European Parliament directly elected by citizens of member states in 1979 was an effort to address this issue and provide direct democratic legitimacy to an increasingly integrated European system. Yet, voter turnout had been falling steadily since that first European Parliament election in 1979, from 61.99% to 43% in 2009, a fact that brought serious doubts regarding the representativeness of the institution for the European citizens. Although the powers of the Parliament have increased over time, this did not seem to convince more voters to come out and vote. While the last EP elections (2014) saw a stabilization and marginal rise in voter turnout at 43.09%, this voter participation can hardly be considered the democratic surge many where hoping for to legitimize the increased decision-making taking place at the European level. On the other hand, given the prominence of the EU in the domestic political context of many member states during the financial crisis and the many key economic policy decisions that took place, citizen participation in this election should have been much higher.[2]

One of the main explanations for the apathy among citizens towards electoral participation is represented by the lack of a European identity. Because of the differences among nation states and the considerable diversity inside the EU reflected in the formula *united in diversity*, the creation of a European identity was from the very beginning of the European integration process and still is a very complex issue. This is why only 53% of the European citizens feel attached to the EU, compared to the 93% that feel attached to their home countries. The difficulty EU citizens have in identifying with Europe contributes to their low participation and interest in politics at the EU level. In addition to the lack of EU identity, citizens do not participate in EP elections because they believe that they cannot change anything in politics at the EU level

[1] Eri Bertsou, "The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014", in *LEQS Paper*, no 78/2014, 2014, p. 1.

[2] Maurice Fraser, "Electoral participation and EU legitimacy", in Eri Bertsou, *op. cit.*, p. 5.

(68%), they do not have enough knowledge about the European Parliament (60%) and they are not interested in the European elections (59%).[3]

The concept of *democratic deficit* and the European project have gone hand in hand since the term was first coined in the late 1970s to describe the perceived lack of democratic legitimacy of the decisions made by the European Economic Community; so, it should be said that the debates regarding democratic deficit and democratic legitimacy coincide. This is especially important since they both focus on the sources of legitimacy in the EU in the name of democracy. The discussion about the *democratic deficit* either implicitly or explicitly focuses on the lack of parliamentary power at the EU level, the lack of an EU Government formed by a Parliament, and the continued influence of the governments of the member states. The EU suffers from a lack of democracy or institutional crisis, and the reasons lie on the legitimacy issue in a twofold sense: common policies diverged from voters' preferences (output legitimacy) and that decision-making mechanisms appear to lack the basic requirements of transparency, accountability and democratic involvement (input legitimacy). Starting in the late 1970s with arguments in favour of directly elected Members of the European Parliament, the today *democratic deficit* reflects the lack of accountability and legitimacy of the European institutions/European project and is one of the main causes of deep European crises. So, the best way to analyse the effects of gap between the European citizens and the EU institutions is to underscore the poly-crisis that affects the EU.

The EU crises

The shock wave generated by the decision of the British electorate to leave the European Union brought again to foreground not only the fragility and ebb probability of the European integration, but, more importantly, the imminence of real actions that reiterate the viability of this project. The wave of populism and Euroscepticism that accompanied and survived the Brexit erodes the inner structure of the EU and complicates even more the process of identifying solutions.

Thus, the economic crisis started in 2008 in the USA determined a strong shock in the EU, raising more and more questions regarding the stability of the Euro area. The Greek economic crisis, the economic problems in the Iberian Peninsula and those in Italy or Ireland (the PIIGS labelled states), the monetary fragmentation of the communitarian area between the Euro area and that of national currencies or the deep internal fragmentation of the Euro area bring to forefront the gravity of the economic issues in the EU. But the same gravity brings the identified solutions under the shape of exaggerated austerity policies adopted at the EU level denoting a sort of "autism" of the public policies neglecting almost entirely the economic and social cohesion. Moreover, in the Brexit context, different points of view that question even the highest stage of European integration begin to take shape, namely the monetary union.

However, it should also be noted that the rate of unemployment in EU went under 8% in February 2017, compared to 8.9% in the same period in 2016, and that Great Britain registered in 2016 one of the lowest unemployment rate, namely 4.6%. But great economic disparities

[3] Lucia Vesnic-Alujevic, Rodrigo Castro Nacarino, "The EU and Its Democratic Deficit: Problems and (Possible) Solutions", in *European View*, 11, 2012, p. 66.

quantified under this point of view are still registered among states like Germany (3.9%) and Greece (23.1%) or Spain (18%), and these maintain a significant deficit of economic convergence whose centrifuge tendencies should not be neglected. Beyond the Euro crisis there should be underlined that the problems which called for such solutions, firstly political and secondly economic, are still real: the necessity of a new impulse to unity, maintaining Germany in the European institutional logics and taking Europe to the status and scope of the USA. As the *politicization* of Euro is considered an error, renouncing Euro as a technical solution could lead to even more obvious political issues and would be a similar great tactical error.

A different level where the crisis of the communitarian area is manifesting is the social one. Thus, from a demographic point of view, the population of the EU has increased very slowly (from 406.7 million in 1960 to 506.8 million in 2014) a fact that, connected to life expectancy, marks a sensitive tendency of aging of the population (European working population, aged between 20 to 64 years old, is declining 0.4%/year, anticipated tendency by year 2040)[4]. Also, the migration waves, increasingly difficult to control, as a result of the transformed *Arab Spring* (2010) into an apparent endless winter, affect deeper and deeper the solidarity of member states and also the possibility of a unitary management of this social pressure.

The terrorist attacks in the EU area committed by citizens of Muslim religion that are of second or third generation in Europe complete the social crisis with a series of questions regarding the limits of the multicultural pattern, launching new challenges to cultural integration within the social European area. Also, another effect of the Brexit is seen as the comeback of national pride to the detriment of European patriotism which, conceived by the European intellectuals after the pattern of the American exceptionalism, proves to be more and more an artificial patriotism.[5] The European patriotism should have represented the cure for the different exacerbated nationalist behaviours under the shape of chauvinism or xenophobia, but "this state changed as the EU enlarged, meaning that if the political and geostrategic reasons were in favour of the enlargement direction, the economic reasons and especially the cultural ones did not certify the fast pace of the implementation of this huge action".[6] Thus, the economic and the social aspects feed the resurgence of the Eurosceptic nationalism, totally opposed to the fundamental principles the Union was conceived and build upon, taking the European pattern away from the ideal of an *ever closer union.*

But more importantly, the economic and social crisis turns into a deep *existential crisis* of political nature. The comeback of nationalism only points out the dysfunctional characteristics of the excessive hybridization of the EU, underlying the split between the federal pattern supporters and the states that sustain a Europe of nations. The uncertainties regarding the optimum organizational formula come from a series of breaks of legitimacy in the conditions in which the loyalty transfer between the elites and the member states' citizens towards the communitarian institutional assembly has not been fully achieved[7]. The triggering of

[4] Şerban Filip Cioculescu, "Mergând pe gheaţă cu frâna de mână trasă: Uniunea Europeană şi deficitul cronic de gândire şi acţiune strategică", in Valentin Naumescu (ed.), *Criza globală şi ordinea globală în era Trump*, Trei, Bucureşti, 2017, p. 246.

[5] Marius Jucan, "Criza europeană: clivajul dintre politică şi cultură", in Valentin Naumescu (ed.), *op. cit.*, p. 232.

[6] *Ibidem*, p. 233.

[7] Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition, Stanford University Press, Stanford, 1958.

the European integration process has assumed from the beginning the democratic values as fundamental for the success of the project and then, by defining the *Copenhagen criteria* transformed them into express conditionality that has to be internalized by the states willing to follow the European project. But the apparent consensus regarding this axiological set is eroded "by the lack of a social and cultural European plan"[8] that rather supports a European "negative consensus: advocating for the fundamental democratic values is not justified by the cognitive, emotional and estimative assumption of them, but by the fact that the values of the European past proved to be wrong. In this manner the hope that democratization will transform the young into good European citizens"[9] who will refuse nationalist attractions is at least elusive, more so as the post war memory seems to have vanished and its place is taken by a first generation that lacks the communist memory. If the EU has represented a true solution to the dramatic results of the two conflictual ideologies – communism and Nazism – today, the European citizens, alienated from the lessons of the past are more inclined to consider peace/stability as a given and to jeopardize "the virtuous circle" of integration. Assuming this false premise it becomes more and more evident that "Europe without democracy would go back to the Empire (an enlarged, technologically updated version of the Holy Romano-Germanic Empire) and that the sovereign democracies without EU would go back to the confrontation of nation-states".[10] *The End of History*[11]as postulated by Fukuyama has been, at its turn, wrongly accepted as a given and thus, the danger of the excessive technocratization of the politic act has been neglected, its main effect being the obliteration, hence antagonizing the citizen in relation with the political decider[12]. Translating the EU into sets of impersonal rules or approaching it exclusively in economic terms has limited the understanding of the deep implications of the European integration. Placing the man right "at the heart of European integration", Pope Francis was perfectly right when counterargued that "Europe is not a conglomeration of rules to obey, or a manual of protocols and procedures to follow. It is a way of life, a way of understanding man based on his transcendent and inalienable dignity, as something more than simply a sum of rights to defend or claims to advance". *Losing citizens* on the way (reflected in the constant increase of the democratic deficit) eliminated the possibility of an emotional approach to the EU – increasing the difference between the EU and citizens – and thus, it created a place for the emergence "of the angry electorate" who, unsatisfied with the way the benefits of globalization are redistributed, is prone to radicalize. Moreover, the most accentuated massification of society offers the necessary props to adopt simplest solutions of xenophobe or populist type. By speculating real disappointments of European citizens, the representatives of the populist parties identify/transform the fight against the EU into the perfect antidote for their own lack of political vision and performance. Therefore, the political crisis for which a right litmus is the number and the increasing weight of the populist parties can only be overcome through a new social agreement, an agreement to (re-)legitimize the EU in the consciousness of its own

[8] Stanley Hoffman, *Sisiful european. Studii despre Europa (1964-1990)*, Curtea Veche, București, 2003, p. 38.

[9] *Ibidem*, p. 45.

[10] Valentin Naumescu, "Criza Uniunii Europene și noua ordine globală. Șapte perspective", in Valentin Naumescu (ed.), *Criza globală…* (see footnote 4), p. 18.

[11] Francis Fukuyama, *Sfârșitul istoriei și ultimul om*, Paidea, București, 1994.

[12] "Liberalism after Brexit. The Politics of Anger", *The Economist*, July 2, 2016. Available at https://www.economist.com/leaders/2016/07/02/the-politics-of-anger.

citizens. The new legitimizing speech should temperate the divergent views within the EU area, that even though maintain their common point, peace, and prosperity, it seems to embrace radically different semantics of those. Beyond the compatibility between political views, the new social agreement must not view in a Rousseauist manner only the relation between the sovereign and general will but will have to solve one of the great challenges of all contemporary democracies – reestablishing the social agreement between generations[13]. If, as Donald Tusk claimed, the Brexit has also a good part for leading to catalyse the energy of 27 member states to reinforce unity, then, for sure, a new legitimate narration is necessary to generate durability to this process.

Reforms

Sixty years after the entry into force of the Treaties of Rome, the European Union is being more and more placed between *reform and decline*.[14] Even if the remedy is obvious, the reform attempted without much success since the mid-1980s is closer to the image of a Sisyphean effort. To the extent that the European Union remains consistent in promoting the underlying fundamental objectives – making war impossible and generating unprecedented prosperity on the continent – and insofar as the XXI century will not become the century of European decline, then the reform of the European Union becomes the only solution to overcome the current impasse.

However, the evidence of the remedy does not facilitate its administration, since the reform cannot be limited to a simple aggregation of preferences based on a predefined procedure, but the optimal approach itself must be selected. It is only that the choice of the procedure has to start from accepting the fact that as an *unidentified political object*, the European Union has a hybrid structure which attempts to engage intergovernmental elements with federalist aspects; to mediate between a minimalist vision in terms of a system of integration and cooperation economic relations among independent governments and a maximalist vision, which, in terms of an economic and political union, is a kind of United States of Europe. The tension between these two perspectives, as well as the way to balance them generated "an institutional project lacking clarity"[15]; and this is reflected in institutional impediments, which, in turn, constitute obstacles to institutional reforms; the lack of clarity is reinforced by different views on reform, as a result of divergences between member states. On the other hand, a highly discrete foreign policy of the European Union deepens these divergences, and, at the same time, made community area vulnerable in the context of new international reality.

(Some) Possibilities to surpass the crisis and to overcome the democratic deficit

• The *EU should be further politicized* by promoting a higher level of participation from European citizens with a stronger European identity and the creation of a European public sphere by supporting transnational candidates.

[13] Niall Ferguson, *Marele declin. Cum decad instituţiile şi economiile*, Polirom, Iaşi, 2014, pp. 51-52.
[14] Alberto Alesina, Francesco Giavazzi, *Viitorul Europei: Reformă sau declin*, Arc, Chişinău, 2008.
[15] *Ibidem*, p. 114.

• The EU needs to be more democratic, transparent and open to its citizens by *giving the European Parliament (and the Council, considering it as the upper chamber in the EU political system) the right of initiative*. This would not necessarily exclude the Commission from continuing to elaborate proposals, similar to how it happens in many member states where the government shares this task with the parliament.

• *The increase in citizens' participation*, due to the more personalized elections, would be beneficial for democracy at the EU level. In line with this, Follesdal and Hix[16] suggest a stronger opposition and more competition at the EU level, which would create more awareness among EU citizens and involve them more in European Union's politics. The existence of a larger number of European parties and national parties orienting their campaigns around the EU issues instead of domestic ones could be valuable for creating greater levels of interest among citizens.

• Moreover, *voters should be allowed to have a bigger say in the policy-making processes* at the EU level than they have had until now[17]. One of the major novelties introduced by the Lisbon Treaty is the possibility for European citizens to call on the European Commission to propose a legal act in the area where powers are conferred to the EU level. However, to initiate such a procedure, one million citizens from 25% of the member states are needed.

• Another type of involvement could take place via a process of *deliberative democracy*, which is often seen as a remedy for the democratic deficit. This is a form of citizens' participation in decision-making processes. Individuals first discuss different issues and make decisions through the consensus obtained. The advantage of deliberative democracy is its capacity to strengthen the representative democratic system, especially in a supranational context such as the European Union. The possibilities for deliberation in the European Union can be further fostered through the Internet, which brings new possibilities for deliberation, especially among those who are unable to deliberate face to face[18]. Citizen-to-citizen deliberation and political dialogue could contribute to an increase in political participation. Among the positive characteristics of online deliberation are the following: it is geographically unbounded (no need for face-to-face deliberation) and inclusive in terms of public communication and cultural diversity: "people in their diverse identities can argue, compete, collaborate or simply share thoughts"[19]. Consequently, this could increase participation and decrease levels of apathy. The idea of deliberative forums was best presented in Fishkin's idea of deliberative polling, whereby a representative sample of a country or a community gathers in order to discuss an issue, which is followed by polling.[20] This type of forum has already been used in several US and EU states. It appears to be valuable for producing more informed and more engaged citizens. However,

[16] Andreas Follesdal, Simon Hix, "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", in *JCMS*, vol. 44, no 3, 2006, pp. 533-562.

[17] Simon Hix, "The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition", working paper, 2003. Available at http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf.

[18] Lucia Vesnic-Alujevic, *The Role of Internet in Political Communication: A Case Study of the 2009 European Parliament Elections*, University Press, Zelzate, 2011.

[19] Andrew Chadwick*, Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

[20] James Fishkin, "Why Deliberative Democracy Can Help the EU Address Its Democratic Deficit", 2007. Available at www.tomorrowseurope.eu/spip.php?article102.

its major weakness is the fact that these deliberative bodies could never include the entire EU electorate but only its (representative) parts.

Repositioning the EU in the new global landscape must consider the fact that globalization remains the fundamental process that shapes the international area, and avoiding the marginalization within global governance holds only on the extent to which the *iron law* of integration will prove to be operational again: *an ever-closer union* that will lead the EU out of the crisis, more powerful and mature[21]. Under the conditions in which "Europe is our common future"[22] a new legitimacy narrative for the European project is absolutely necessary to project and to sustain the solidarity and convergence of interests.

References:

- Alesina, A., Giavazzi, F., 2008, *Viitorul Europei: Reformă sau declin*, Chişinău, Arc.
- Bertsou, E., 2014, "The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014", in *LEQS Paper*, no 78.
- Chadwick, A., 2006, *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cioculescu, Ş. F., "Mergând pe gheaţă cu frâna de mână trasă: Uniunea Europeană şi deficitul cronic de gândire şi acţiune strategică", in Naumescu, V. (ed.), 2017, *Criza globală şi ordinea globală în era Trump*, Bucureşti, Trei.
- Emmanouilidis, J. A., Ivan, P., 2014, *State of the Union and Key Challenges for Europe's Future*, Brussels, European Policy Center.
- Ferguson, N., 2014, *Marele declin. Cum decad instituţiile şi economiile*, Iaşi, Polirom.
- Fishkin, J., 2007, "Why Deliberative Democracy Can Help the EU Address Its Democratic Deficit". Available at www.tomorrowseurope.eu/spip.php?article102.
- Follesdal, A., Hix, S., 2006, "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", in *JCMS*, vol. 44, no 3.
- Fraser, M., "Electoral participation and EU legitimacy", in Bertsou, E., 2014, "The 2014 EP Elections: A Victory for European Democracy? A Report on the LEQS Annual Event 2014", in *LEQS Paper*, no 78.
- Fukuyama, F., 1994, *Sfârşitul istoriei şi ultimul om*, Bucureşti, Paidea.
- Haas, E. B., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, Stanford University Press.
- Hix, S., 2003, "The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition", working paper. Available at http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf.
- Hoffman, S., 2003, *Sisiful european. Studii despre Europa (1964-1990)*, Bucureşti, Curtea Veche.

[21] Janis A. Emmanouilidis, Paul Ivan, *State of the Union and Key Challenges for Europe's Future*, European Policy Center, Brussels, 2014.

[22] The Rome Declaration. Available at http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/.

- Jucan, M., "Criza europeană: clivajul dintre politică şi cultură", in Naumescu, V. (ed.), 2017, *Criza globală şi ordinea globală în era Trump*, Bucureşti, Trei.
- "Liberalism after Brexit. The Politics of Anger", in *The Economist*, July 2, 2016. Available at https://www.economist.com/leaders/2016/07/02/the-politics-of-anger.
- Naumescu, V., "Criza Uniunii Europene şi noua ordine globală. Şapte perspective", in Naumescu, V. (ed.), 2017, *Criza globală şi ordinea globală în era Trump*, Bucureşti, Trei.
- The Rome Declaration. Available at http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/.
- Vesnic-Alujevic, L., 2011, *The Role of Internet in Political Communication: A Case Study of the 2009 European Parliament Elections*, Zelzate, University Press.
- Vesnic-Alujevic, L., Nacarino, R. C., 2012, "The EU and Its Democratic Deficit: Problems and (Possible) Solutions", in *European View*, vol. 11, no 1.

Increasing Credibility Towards Election Administration of Georgia through Reducing the Time for Announcing Preliminary Election Results

Ana MIKELADZE

I. Introduction

Legitimacy of election results and public confidence towards them determine electoral integrity. One of the reports[1] prepared by the international organization Global Commission on Elections, Democracy and Security contains a clear definition of the electoral integrity: "Any election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle". Thus, ensuring electoral integrity is an important process and represents the responsibility of not only the EA, but of all stakeholders involved in this process.

One of the main components of electoral integrity is the transparency of the vote counting process, which is open for observation. Additionally, announcing preliminary results in a timely manner is crucial to refute suspicions associated with the election results.

In Georgia the vote counting process is carried out manually. Commission members, within their mandate, count ballots and draw up a summary protocol.[2]

During 8 October 2016 parliamentary elections, for the first time the CEC implemented a pilot project of broadcasting the process of counting election results. Any interested stakeholder could observe the process through a live stream via the CEC webpage, Official Facebook pages and YouTube channel with 360-degree video camera. This initiative was undertaken by the EA to foster transparency, accessibility and to increase trust towards the election results. According to the established practice, the summary protocols drawn up by the Precinct Election Commissions (PECs) (not electronically) are transferred to the District Election Commissions (DECs), which upload them on a special program. In the CEC, the protocol is transferred to two operators through the program, who enter the protocol data in a special database. Entering the data by two operators excludes human errors. Protocol data is then displayed on a special web page and gradually becomes available for any interested stakeholder.[3]

Despite above-mentioned innovations, international and local organizations, besides positive assessments of 2016 parliamentary elections, in their results highlighted certain issues related to the announcement of preliminary election results. For example:

• OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHIR)[4] final report states that "The CEC began announcing and posting preliminary results by districts, along with the PEC protocols, from 1:00 the day after, on 9 October. This process started with a delay. [...] The CEC stated that it only began releasing preliminary results once it accumulated a representative sample."

[1] http://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/deepening_democracy.pdf.

[2] Organic Law of Georgia, Election Code of Georgia, arts 69-70.

[3] www.results.cec.gov.ge.

[4] http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/297551?download=true, p. 27.

• In the final report of the International Republican Institute (IRI), it is mentioned that despite improved E-day procedures, apparent problems were noticeable in the process of vote counting and tabulation of results. According to their assessment, it occurred non-transparent and slow reporting of results by the CEC.[5]

• The National Democratic Institute (NDI) issued the following recommendation while assessing the 2016 parliamentary elections: to minimize errors, the Parliament and the CEC should consider measures to simplify counting, tabulation, and other commission procedures, while maintaining the transparency and verifiability of the processes. The CEC also was provided with a recommendation to publish results in machine-readable formats to ease access to and analysis of the elections results.[6]

Due to the fact that different assumptions associated with the announcement of preliminary results can put the electoral integrity under question, can contribute to the political speculations and harm the credibility of EA, additional effective measures should be introduced to ensure a quick announcement of election results.

The following document aims to explore the best practices of vote counting and announcement of preliminary results based on the analysis of existing documentations, reports, different literature, as well as based on findings of the qualitative research. The analytical document does not aim to confirm the hypothesis that a quick announcement of election results will definitely increase the credibility of the EA. The following research attempts to study existing alternatives, identify the best practice and elaborate an effective action plan necessary for implementing this practice.

II. The problem statement

Different organizations use various indicators for assessing the perception about electoral integrity, but there are some core components that are irreplaceable while measuring it. Electoral Integrity Project conducts annual research based on indicators such as electoral laws, electoral procedures, boundaries, voter registration, party registration, campaign media, campaign finance, voting process, vote counting, post-election, electoral authorities. According to the research carried out by the organization in 2016, the Perception of Electoral Integrity (PEI Index) for Georgia was 59 in 2016[7], this means that in the country the electoral integrity perception was moderate. The following countries fall within the first tenth of the list with the highest score: Denmark, Finland, Norway, Iceland, Sweden, Costa Rica, Netherlands, Estonia, Switzerland and Austria. Of course, the index varies. To compare with the similar data from 2014, Georgia had 62.9 points[8], while in 2013, 71 points[9].

In relation to Georgia, the results of the NDI commissioned 2014 public opinion poll need to be taken into consideration. To the question "Whose opinion is the most important for you, to

[5] http://cesko.ge/res/docs/GeorginaPreliminaryStatement.Eng.pdf, p. 4.

[6] https://www.ndi.org/sites/default/files/Press%20Release%20(English)_0.pdf, p. 5.

[7] https://www.dropbox.com/s/db5i4sct9xdnv3l/THE%20YEAR%20IN%20ELECTIONS%20UPDATE%202016%2015%20Sept%202016.pdf?dl=0, p. 4.

[8] https://www.dropbox.com/s/lkskwf9h6ahmbmu/The%20Year%20in%20Elections%2C%202014%20Final%2011_02_2015.pdf?dl=0, p. 10.

[9] https://www.dropbox.com/s/a7az1ruv7oh581b/The%20Year%20in%20Elections%202013%2024%20Feb%202014.pdf?dl=0, p. 9.

decide whether elections have been run well or not", 26% of the respondents in the April poll and 24% of respondents in the August poll named the CEC, right after themselves and people around them.[10]

It is noteworthy that in 2014 the International Foundation for Electoral Systems (IFES) conducted an assessment on electoral integrity. The research includes all general elections that took place between 2012 and 2014 in Georgia. The report draws attention to three main approaches, namely, systematic manipulation, malpractice and fraud, which foresees stakeholders' responsibility in avoiding or decreasing risks. Each above-mentioned category entails subcategories, like the conduct of pre-election campaign, the voters' registration process, electoral dispute resolution, boundary delimitation, voting and transparency of vote counting, announcement of preliminary results in a timely manner and other issues. According to the report, apart from other important components, one of the main indicators of electoral integrity for all stakeholders, including of course the voters, is to provide preliminary election results in a timely manner.

IFES presented its report to the CEC in 2016 to determine concrete ways that would allow the EA within its mandate to minimize the risks influencing the electoral integrity. This is exactly why the CEC as an institution responsible for administrating elections took a commitment to manage electoral integrity within its authority and competence. At the initiative of the CEC Chairperson, it was established a working group responsible for developing an Election Integrity Management Plan (EIMP) and for coordinating and overseeing its implementations. The working group, together with the IFES and international experts, designed EIMP, which was approved by the CEC on 20 May 2016 after intensive discussions with local non-governmental organizations.[11]

The above-mentioned plan, together with other aspects, includes risks related to vote counting, vote tabulation, announcement of preliminary results, and contains strategies on minimizing/managing these risks. The existing strategy developed by the CEC in this direction comprises the following ways of resolving issues related to the announcement of preliminary results:

- Ensuring that the PECs are publishing precinct level results in accordance with the legal requirements, and informing all stakeholders involved in this process about this rule, which is also defined by the Georgian legislation;
- Conducting special training sessions for the election commission members to prepare them for publishing the copies of summary protocols;
- Analysing summary protocols, studying intelligibility of data reflected in the protocol and establishing mechanisms for respective actions;
- Ensuring that all the PEC/DECs fully respect standardization requirements about results aggregation process and relation to sharing with higher EA.

The strategy described above was fully followed by the CEC during the 2016 parliamentary elections. Despite this, not a lot of positive assessments were made in some reports about the timeframe of announcing preliminary results.

[10] https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_Georgia_August-2014-survey_Public-Issues_ENG_vf.pdf, p. 43.

[11] International Foundation for Electoral Systems, The Assessment of Election Integrity in Georgia. Final report, 2014.

The following factors, together with other circumstances, hinder the announcement of election results in the shortest timeframe:

• Overcomplicated procedures of vote counting and tabulation, defined by the Election Code of Georgia, which are also reflected in the reports of numerous international and domestic observers;

• The level of using information technologies by the PECs during vote counting is very low;

• Consequently, due to manual procedures, the probability of human errors is very high, especially because the commission members start vote counting – one of the most responsible procedure – after a 12-13 hour-long workday and after the completion of voting process;

• Recounting ballots at the PECs to refute suspicions related to the final result. This can be done by the decision of the commission itself and/or by the request of authorized stakeholders at the PEC. There are frequent cases that the same PEC ballots are counted for four or even more times, which increases the period for drawing up a summary protocol and submitting it to the respective administration;

• Existence of different kinds of ballots for different election types. The more types of ballots vary, the more time and more procedures are required to be completed by the PEC for counting votes and drawing up a summary protocol. For instance, during the local self-government elections, the voter received three ballots: one for voting for the Sakrebulo majoritarian candidate, the second for voting for a concrete electoral subject through Sakrebulo proportional list and the third ballot for electing a mayoral candidate. During the presidential elections a voter receives only one ballot designed for electing the president. It should be taken into consideration that each type of elections requires drawing up a separate summary protocol, which also takes some time;

• The size of an election precinct. According to the law, the precinct is set up for no less than 20 and no more than 1,500 voters. Consequently, the bigger the number of voters is, the more time is needed for counting the ballots;

• The errors made by the PEC members while drawing up the summary protocol itself. This often becomes the subject of speculation of certain stakeholders, because then an amendment protocol needs to be drawn up. According to the existing law, the DEC – the higher-level commission – can correct the error found in the protocol.

To eradicate or to minimize the above-listed obstacles, the EA, together with other stakeholders engaged in elections, should develop concrete strategies.

III. Methodology

Four different methods were used while developing the paper: the documents' analysis method that covered existing legislative framework, as well as summary reports of local and international organizations. The collected information was analysed. Also, during the research three different qualitative research methods were used, namely, qualitative e-mail interviewing, in-depth interviews with experts and focus group discussion.

• The qualitative e-mail interviewing method included distributing a preliminarily developed questionnaire among different EMBs through e-mails. This questionnaire was sent out to election management bodies (EMBs) in 28 countries. The research instrument mainly included open-

ended questions, but the respondents also answered some close-ended questions. Through open-ended questions, the respondents from EMBs indicated comprehensive information around the research topic. The object of the research was voting and vote counting practices existing in their home countries. The main criteria for defining the sample was the relevance to the research topic – based on the research parameters and peculiarities. Special attention was paid to include those countries with which the CEC had already established cooperation, thus for this research issue each EMB would give comprehensive and detailed information. Based on the responses received initially, the list of countries having experience related to the research issue was narrowed down. The questionnaire was sent to these countries several times, in which the scope of the research became narrower.

The questionnaire was sent to the following countries: Canada, Israel, Jordan, Mexico, Australia, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Hungary, India, Latvia, Macedonia, the Republic of Mauritius, Mongolia, Netherlands, Slovakia, Slovenia, South Africa, the Great Britain, Ukraine, Azerbaijan, Moldova and Philippines.

On the next stage, after the EMBs returned the initial questionnaires, more detailed ones designed to collect in-depth information was sent to India, Estonia, Germany, South Korea, Mongolia and Philippines.

Based on the main tendencies identified through the qualitative e-mail interviewing method, a guideline was designed for expert research, namely, in-depth interview. In total, 7 experts were interviewed:

- 4 experts from the EA;
- 3 experts from local non-governmental organizations working on election related issues.

The object of the research was to identify through comparative analysis the best alternative for increasing the credibility of EA by reducing the time for announcing preliminary election results.

A targeted sampling of experts was carried out and the main indicator was the scope of their activity/the level of information around the research topic. Other socio-demographic indicators/characteristics, such as sex, age, nationality and other aspects were not taken into consideration.

At the final stage of the research, a focus group discussion was conducted with the representatives of 7 qualified electoral subjects[12]. The research has some limitations because non-qualified electoral subjects were not interviewed. It should be noted that the respondents' opinion was based on their experience and did not reflect the opinions of the political parties.

The object of the focus group's discussion was the same as the one for the expert research. The confidentiality of the participants of the in-depth interviews and focus group discussions was ensured. The collected data was analysed by grouping, categorization and identification of learning/finding. The process of analysing the data mainly relied upon a descriptive procedure, but methods like interpretation and conceptualization were also used.

[12] Subjects defined by Article 30 in the Law on Political Unions of Citizens.

IV. Voting and vote counting procedures in the countries under research

Based on the survey responses, we identified the countries in which the following three methods of voting and vote counting are used. The countries under research were split into three groups:

• EAs, where voting is performed manually through ballots and votes are counted manually. These countries are: Canada, Finland[13], Czech Republic, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Mexico, Croatia, Slovenia, Slovakia, Bulgaria, Moldova, Ukraine, Belarus, Israel, Jordan, South Africa, Azerbaijan and the Republic of Mauritius.

• EAs, in countries where vote is done electronically and the vote counting process was electronic. These countries are Germany[14] and Netherlands. They stopped using electronic systems for voting and vote counting. The main reason was public distrust and court ruling according to which the conducted elections were considered unconstitutional. In the case of Netherlands, Dutch media was also actively engaged[15], and contributed to increasing distrust towards electronic vote counting.

• EAs, where voting and/or vote counting is carried out with the help of electronic systems in the whole country or in some parts of it. The following countries fall under this category: India, South Korea, Kyrgyzstan[16], Hungary[17], Estonia, Australia[18], Great Britain[19], Mongolia, Philippines. Electronic voting also means electronic vote counting process. This is carried out with the help of special voting machines, as well as through voting via the Internet. As it relates to electronic vote counting, this means casting votes through ballots, then scanning the ballot with a special machine, counting with the help of this machine and meanwhile, saving the ballot as a document.

It is noteworthy that for the purposes of this article, only voting and vote counting procedures at the PEC levels are being analysed. As it relates to voters living abroad, some countries use electronic voting methods for them, the most frequently used being the Internet and SMS services and mail boxes as well. These information and findings are not included in this paper.

[13] In Finland, they started using the optical scan voting system in 2010 and the extent of using this system by voters on different elections is increasing. The only negative assessment that was made at the beginning of introducing this system was the insufficient information about this technology and voters' low level of preparedness. Thus, it has not been fully introduced and consequently Finland fell under this group of countries.

[14] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html.

[15] http://www.independent.co.uk/news/world/europe/netherlands-parliamentary-election-count-vote-by-hand-stop-hackers-cyber-crime-fraud-hacking-a7558701.htm.

[16] During the last general elections, they used the electronic vote counting method with a technical assistance from A-web.

[17] Electronic voting and counting is allowed for specific elections and voters, the counting procedures are carried out by the EA. The election commission uses the optical scanner until the votes are counted manually, but the digital results are utilized only for approximate results, not for the final ones.

[18] In Australia voters cast their ballots manually with ballot papers and the votes are counted manually as well, only after this they are counted electronically.

[19] Great Britain used electronic voting and counting methods only once in four years, for elections in the City Council of London and for local elections in Scotland.

V. The problems seen from the respondents' perspective

The majority of countries, which rank on the leading positions based on the PEI index, do not use electronic voting and counting methods. For instance, Denmark, Finland, Norway, Iceland and others. Nevertheless, the credibility of their elections is never questioned. It is obvious that the quick announcement of election results does not ultimately increase the credibility towards EA and vice versa.

In Georgia's case, the question may be asked in the following way: as long as for several election cycles the time needed for announcing preliminary results was the matter of discussion, especially for the election stakeholders' side, what kind of novelties could be introduced by the CEC to avoid similar cases?[20] Several experts and focus group participants voiced the idea of introducing a pilot electronic model during small scale elections, for instance elections that are conducted in one or two districts.[21]

During the expert survey, the respondents had an opportunity to name desirable and better methods. Additionally, they were provided with the information about the results of EA's research conducted in the countries listed above. The majority of the respondents stated that during the vote counting process the request of authorized stakeholders (for instance, political party representatives and/or commission members themselves) about recounting the ballots is very important. There are no legal regulations defining how many times the ballots should be recounted until drawing up the protocol. The data from the parliamentary elections indicates that out of 3,634 precincts (excluding data from precincts set up abroad), recounting the ballots was requested in 1,039 precincts – 28% of the total number. It should be noted that in some precincts the ballots were recounted five or more times. This of course hampers the process of drawing up the protocol and sending it to the upper commission. Namely:

- Election results were counted twice at 683 PECs;
- Election results were counted three times at 273 PECs;
- Election results were counted four times at 53 PECs;
- Election results were counted five times and more at 30 PECs.

It is important to note that EA does not consider that the preliminary results for the 2016 elections were announced with delay, given the fact[22] that the precinct commissions had to count two types of different ballots in Tbilisi – one for majoritarian and one for proportional lists, at 263 precincts in six districts; in addition to these two ballots, one more ballot needed to be counted – for Sakrebulo extraordinary elections, while in the case of Adjara four ballots were counted – two for the parliamentary elections and two for the elections of Adjara Supreme Council.

It should be highlighted that the CEC provided clarification about the process of counting and announcing the preliminary election results for the parliamentary elections. The EA began announcing and posting preliminary results by election districts, along with the PEC summary protocols from 1.30 a.m. on 9 October on the CEC official webpage, www.results.cec.gov.ge. The first

[20] Expert survey, the respondents from EA, 2017.

[21] Expert survey and focus group discussion, respondents from the EA, as well as domestic observer organizations and political party representatives, 2017.

[22] See footnote 21.

announcement was based on the election results of 423 election precincts' summary protocols. The news briefings conducted at 2.30 a.m., 4.00 a.m. were delivering further data on preliminary election results, and the CEC continued posting additional PEC summary protocols. The results of the majoritarian race based on 1,415 protocols and the election results of 2,345 election precincts for the proportional ballot were announced at 9.00 a.m. By 3.00 p.m., on 9 October, all election precincts were reflected in the Election Process Management Systems (EPMS).

In addition, the detailed information about the previous practice of announcing the election results by the EA is given below:

Table no 1. Announcing election results time framework

Elections	Number of Ballot Papers	Announcing Preliminary Results
2012 parliamentary elections	Two ballot papers proportional/ majoritarian for parliamentary elections	CEC managed to release preliminary results after eight hours since closing the election precincts.
2013 presidential elections	One ballot paper	CEC announced preliminary results in four hours after closing the election precincts.
2014 municipal elections	Three ballot papers: two for proportional/ majoritarian Sakrebulo elections; one for mayor/Gamgebeli elections	CEC managed to announce preliminary results in six hours after closing the election precincts.
2016 parliamentary elections	Two ballot papers: proportional/ majoritarian for parliamentary elections	Considering the number of the ballot papers, the CEC succeeded to publish the preliminary results after five hours since the voting was over, which is deemed to be one of the earliest results.
	Three ballot papers: two for parliamentary elections; one for Sakrebulo by-elections (seven local election districts, 105 election precincts)/extraordinary elections for mayor and Gamgebeli (six local election districts, 263 election precincts)	
	Four ballot papers: two for parliamentary elections; two for the Supreme Council elections of Autonomous Republic of Adjara	

During the research, it was mentioned that in some cases drawing up summary protocols incorrectly and/or missing certain required fields of them are the subject of speculations[23]. Especially when the protocols were amended after the closing of the PEC, at the DECs. Related to this issue, it was possible to analyse the data on the amendment protocols: for the 2016 parliamentary elections, 9.54% (353 protocols) of proportional protocols were amended by the PECs, and 7.46% (271 protocols) of majoritarian protocols. In respect to the amendments made in protocols by the DECs: 0.43% (16 protocols) for the proportional protocols and 0.74% (27 protocols) for the majoritarian ones. It is relevant to point out that in the majority of the amended protocols the votes received by the election subjects/candidates were not amended.

[23] An expert, local observer organizations, in-depth interview, 2017.

VI. Criteria for assessing different methods

Based on a joint document elaborated by NDI, IFES and USAID[24] a set of recommendations was prepared *(Making a Decision on E-voting or E-counting)* for those EAs which anticipate introducing electronic voting and counting tools and systems. The strategic decision of the CEC is very important, and can be divided into three main directions:

1. Developing the vision;
2. Implementing one or several pilot projects;
3. Making a final decision.

While elaborating the vision, the existing or potential problems created by current voting and counting system should be analysed and the possible positive implication of introducing a new technology over these problems should be assessed. Considering the following aspects is crucial:

- Anticipated benefits;
- Potential risks;
- Financial feasibility (additional costs: trainings for staff members, informing voters and stakeholders, expenses associated with the introduction of a pilot project – additional costs for the mixed system, maintenance costs);
- Adoption of the respective technological equipment;
- Legal grounds (amending the existing legal framework, whether it would be in line with the Constitution or not to move to the electronic system);
- Inclusion of stakeholders (convincing media, political parties and civil society of the advantages of the electronic system, their engagement and consultation).

These issues were discussed in detail during the expert survey, as well as during the focus group discussion. Some respondents consider that the process of electronic voting and counting will help the EA and other stakeholders, addresses complications associated to human error, requests different authorized people in respect to recounting the ballots and delays in time the announcement of the preliminary results.

While reviewing the models of different countries, based on more or less positive and negative assessments, the main evaluation criteria were elaborated. It was desirable that the evaluation criteria included credibility towards the method or the process itself – this implies measuring if public trust towards elections increases or decreases due to introducing one of those models. At this stage, it was impossible to conduct such research since existing data is not available. Thus, as the paper is aimed at studying the best international practices of vote counting and announcing preliminary results and elaborating recommendations for the existing challenges, the following aspects were defined as the main indicators for assessing these models:

- **Legitimacy:** to what extent the introduction of a certain model complies with the country's legislation and international principles. Also, whether legal amendments will be required or not;
- **Impartiality**: a neutral act of a counter (a human or a machine), that is in line with the law;
- **Accuracy**: the errors of a counter are at the minimum level;

[24] Ben Goldsmith, Holly Ruthrauff, *Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies*, section 1: Overview of Electronic Voting and Counting Technologies, NDI, 2013.

• **Transparency of the process**: the possibility of observing the process, the existence of facts to ground the results in them;

• **Costs, expenses**: fees associated with the introduction/maintenance of a concrete method, its administration costs;

• **Effectiveness**: whether the election results are shared with the stakeholders and general public quickly and with a high quality;

• **The scale of the model**: how much time will be needed to expand the model to the whole country;

• **Timeproof of the election model**: whether there exists a longstanding practice of using this model;

• **Size of the PEC constituency**: currently at the PEC in Georgia, no less than 20 and no more than 1,500 voters can be registered. In case a new method is introduced, would it be possible or not to increase the number of voters registered at the PEC while taking into consideration the peculiarities of a geographical area. This on the other hand would decrease the administrative costs of the elections (for instance, instead of 3,600 or more precincts, there could be 2,000);

• **Security of the system**: is there a high probability of cyber-attacks or the possibility for concrete individuals to manipulate the results;

• **The number of PEC members at the PEC**: according to the existing legislation, PEC consists of 12 members: six professionals and six political party appointees. This criterion examines whether it is possible or not that less workforce would be sufficient for the implementation of the process;

• **Political risks**: the low level of acceptance by political parties and/or the society;

• **Inclusiveness**: if the method can be used by people with disabilities, especially by blind or visually impaired people;

• **Engagement of ethnic minority voters**: whether the method is used or not by ethnic minorities, it is accessible or not for Georgian citizens speaking Azeri and Armenian.

VII. Electronic voting using special machines v. electronic vote counting v. maintaining the status quo

a) Electronic voting and counting using a special machine

The method entails switching to a voting system through special machines by the EA. The process is the following: the unified list of voters is installed on the machine. The voter can be verified through the personal identification documents (for instance, in India fingerprints are also used). After that the voter casts the vote electronically through the machine, which contains all data about electoral subjects (in some countries it means putting a seal, marking by hand, etc.). The result is automatically registered and after giving an order, all the results are being counted. The machine also prints the summary protocol.

b) Electronic vote counting method (using vote-counting scanners)

This method implies that: a voter will go through the registration process at the PEC (prescribed by law, mainly, through verifying himself/herself on the list of voters), will enter the polling booth and will mark a desirable candidate. After leaving the polling booth the voter will

go to a counting machine and scan the ballot. The scanned ballots automatically will fall in the election box below the scanner. The device does not accept a different ballot or other paper. If the ballot is filled in the way that does not reflect the voter's will (preconditions for considering the ballots as invalid), after scanning the ballot it will automatically go to the box designed specifically for these kinds of ballots. After the voting process ends, the chairperson, together with other commission members and authorized people at the PEC, orders the machine to count the ballots. In a certain timeframe, of course depending on the number of ballots, the information about the preliminary results will be printed out from the machine. Immediately, this information is transferred to the CEC through the machine itself.

c) Maintaining the status-quo

In Georgia maintaining the status-quo means keeping the existing model unchanged or making technical/superficial amendments in the existing law.[25]

As long as the detailed process is described above, the matrix of anticipated alternatives is given below:

Table no 2. The matrix of anticipated alternatives

Indicator/ measurement criteria	I Alternative: electronic voting and counting using a special machine	II Alternative: electronic vote counting method (through vote-counting scanners)	Maintaining status-quo
Legitimacy	In case of introducing this model, legislative amendments will be required. The method is recognized and used by different EAs.	In case of introducing this model, legislative amendments will be required. The method is recognized and used by different EAs.	The method already exists and is based on the existing legislation.
Impartiality	The votes are counted by a machine, thus, the level of partiality is non-existent.	The votes are counted by a machine, thus, the level of partiality is non-existent.	The votes are counted manually at PECs and DECs, and in some cases, probably based on the political context, it gives way to speculations.
Accuracy	Gives precise results, but there is a possibility of losing the votes during the counting process.	Gives precise results. Besides, it is possible to re-count the votes manually.	Provides accurate results, but human errors are frequent while counting and drawing up a summary protocol. It is noteworthy that recounting each data and checking it is made on the upper level of EA. Thus, the results are accurate.[26]

[25] Technical amendments based on CEC recommendations were approved by the Parliament of Georgia in 2017 and were reflected in the legislation.

[26] No later than 19 days after the election.

Transparency of the process	The stakeholders can observe the process, but there are no facts/ arguments on which they can ground the results. Besides, as was already mentioned above, in Germany and Netherlands, voting by these machines was declared unconstitutional due to the limited transparency of the process.	The stakeholders can observe the process and what is the most important, due to existence of ballots, they can recount and compare with the data provided by the machine.	On each level of administration, the process is transparent, but according to the information mentioned above, at some point acquires suspicion.
Costs	The price of the machine varies based on the country of production, but on average the price of each unit ranges between $200 and $600.[27]	The price of the machine varies based on the country of production, but on average the price of each unit ranges between $800 and $1,500.	The costs associated with administering the election are very high. They range from 2.13 to 10.24 per capita. On average, the cost of organizing general elections amounts 7.2 per capita.
Effectiveness	Results are known in one hour at the earliest and in 3 hours at the latest.	Preliminary results are known in 2-3 hours at the latest.	Results are announced approximately in 9 hours (at all the PECs).
Scale	It can be tested as a pilot project on some elections and then can be used for the whole country for 3-5 years.	It can be tested as a pilot project on some elections and then can be utilized for the whole country for 3-5 years.	Already covers all election districts.
Timeproof	This model has been operating in Brazil already for 20 years, while in India for 13 years.	It has been in practice in South Korea for almost 10 years, it was also tested in Finland, Peru and Kyrgyzstan.	It has been utilized for 20 years.
Size of the PEC constituency	On average 3,000 (Brazil) and 3,840 (India) voters.	On average 3,000 voters.	A minimum of 20 and a maximum of 1,500.
Security of the system	In case of a dishonest EA some manipulations can be made while installing the respective software in the machine. The risk of cyber-attacks is moderate.	Protected, but high standards should be ensured to avoid cyberattacks; additionally, external access to the box is to be blocked automatically.	Completely protected but in case of cyberattacks high level security systems exist.
The number of the PEC members at precincts	A maximum of 3-4 people.	A maximum of 3-4 people.	13 people

[27] In addition to this, financial resources for printing voter's list and special envelopes are not needed (the amount of printing costs separately was GEL 900,000 in the 2016 parliamentary elections).

Political risks	There is a high risk.	Due to the existence of ballot papers, if respective political risks exist, they would be lower than in case of electronic voting.	Depends on election and on the existing political context in the country.
Inclusiveness	Not fully adapted, especially for blind and visually impaired people.	Fully adapted, can be easily utilized by blind and visually impaired people.	Covers all voters with disabilities.
Engagement of ethnic minority voters	Can be used for voting in different languages (in the case of Georgia: in Azerbaijani and Armenian).	Can be utilized for voting in different languages (in the case of Georgia: in Azerbaijani and Armenian).	In the areas densely populated by ethnic minorities all documents are provided in Georgian, as well as in Azerbaijani and Armenian languages.

VIII. The assessment of the alternatives

It is important to highlight that while comparing the experiences of different countries the respondents gave preference to the models where voting and counting are not carried out only manually – the practice which exists in many countries reviewed during the research, which used electronic vote counting with the ballot scanning method. While comparing these methods all participants rejected the idea of electronic voting and counting. The respondents identified the following shortcomings:

1. Non-transparent process – inability to recount the votes in the absence of ballot papers;

2. Accuracy of the method – based on their experience, the respondents were aware of the court decisions in Germany and Netherlands. Besides, some of them were observing elections in other countries, and consequently, had comprehensive information about the above-mentioned methods.

The experts interviewed within the research consider that vote counting through a scanner can be beneficial for the most rapid announcement of preliminary results soon after the completion of voting procedures – the results counted throughout Georgia will become public in 2-3 hours after voting ended. However, this does not mean that these would be the final results. Consequently, the respondents reckon that it is desirable to recount these ballots manually. Furthermore, invalid ballots (that will not be counted by the machine) will be put separately for casting on the commission sessions in line with the procedures prescribed by the law. After that PEC will draw up a protocol in accordance with the existing practice, and will transfer it to the DEC and then to the CEC as prescribed by the law. However, the preliminary results will be known immediately after the vote scanning machine finishes the counting process.

It should be noted that the majority of the respondents, especially the participants of the focus group discussion, were skeptical about such changes. They consider that the changes contain more risks and, most importantly, will not increase credibility towards the EA. Trust, as such, cannot be defined only by announcing the preliminary results. The election is a whole, complex process and each of its components should be transparent, trustworthy, and fair.

Only by introducing electronic counting we cannot increase credibility towards the process, if it is distrusted by the parties or their supporters.[28] Despite similar skeptical attitudes, some respondents consider that electronic counting or scanning methods can be introduced as a pilot project that will show explicitly the positive and negative results of the process.

The matrix in Table no 2 shows that based on the elaborated criteria, the best option will be the second alternative, namely electronic vote counting method (using vote-counting scanners). This method got the highest scores in terms of impartiality, accuracy and effectiveness. Additionally, other criteria that were predetermined and satisfied by the method, such as inclusiveness, engagement of ethnic minorities, size of the PEC itself or number of commissioners should be taken into consideration.

In addition, it should be mentioned that according to the poll results conducted by the NDI right after the 2016 parliamentary elections, the majority of respondents, 59%, said that they would accept an electronic process during the election day. Sure, it was not specified which method/alternative they prefer but that can be an issue for future surveys.

IX. Conclusions

After evaluating different alternatives and based on the opinions voiced by the respondents, it is obvious that besides maintaining the status-quo, the introduction of a scanning method could be a better alternative for counting more efficiently and reducing the time for announcing the election results. At this stage, unfortunately, it is impossible to define if any of the above-described models will increase the credibility of the EA in Georgia. However, the effectiveness can be measured as a subject for future researches.

References:

- Electoral Administration of Georgia, 2016, Election Integrity Management Plan. Available at: http://cesko.ge/res/docs/A5eng-Web.pdf.
- Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012, Deepening a Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide.
- Goldsmith, B., Ruthrauff, H., 2013, *Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies*. Available at: http://www.eods.eu/library/Implementing_and_Overseeing_Electronic_Voting_and_Counting_Technologies.pdf.
- International Foundation for Electoral Systems, 2014, The Assessment of Election Integrity in Georgia. Final report.
- IRI, 2016, Georgia's Election Environment Between the First and Second Rounds. October 9-21, 2016. The Third Interim Report by the International Republican Institute's Long-term Election Observation Mission.
- NDI, 2016, Final Report of the National Democratic Institute on Georgia's October 2016 Parliamentary Elections.
- Organic Law of Georgia, 1997, The Law on Political Unions of Citizens.
- Organic Law of Georgia, 2017, The Election Code of Georgia.

[28] Focus group discussion, 2017.

- OSCE/ODIHR Election Observation Mission, 2016, Final Report: Georgia Parliamentary Elections.
- The Election Integrity Project, 2016, Why Elections Fail and What We Can Do About It.
- https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/03/cs20090303_2bvc000307en.html.
- http://www.independent.co.uk/news/world/europe/netherlands-parliamentary-election-count-vote-by-hand-stop-hackers-cyber-crime-fraud-hacking-a7558701.html.
- https://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_machines.pdf.
- https://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_and_counting_tech_goldsmith_0.pdf.
- www.results.cec.gov.ge.

ENGLISH SUMMARY

1. Daniel BARBU – *Between Law and Market. Further Notes on the Crisis of Representation* 5

Abstract:

Democracy through law and democracy as a strictly regulated electoral market leading to governments acceptable to the markets seem to be the two imperatives that seized and reshaped democracy in the 21st century. The paper examines the intellectual roots of these imperatives, as well as the ways they took the democratic regimes of the second half of the 20th century into a state of captivity that has been dubbed by various prominent social scientists as post-democracy, democratic void or unpolitical democracy. Which precisely means, in both instances, that the citizen is not deemed anymore the core agency of democracy, being replaced in this capacity either by the state through its over-independent judicial system, or by the invisible and unchecked hand of the market.

Keywords: *democracy, representation, market, consent, European Union*

Daniel Barbu**,** Dr. phil. habil., is professor of political science at the University of Bucharest. He studied art history, history, theology and philosophy in Bucharest, Cluj and Fribourg. Visiting professor at the University of Pittsburgh, PA, the Central European University (Budapest), the Institut d'Etudes Politiques of Bordeaux and the Institut d'Etudes Politiques of Aix-en-Provence. Fulbright scholar-in-residence at Jackson State University, MS. Author of several books, including *Byzance, Rome et les Roumains. Essais sur la production politique de la foi au Moyen Âge* (Bucarest: Éditions Babel, 1998) and *Die abwesende Republik* (Berlin: Frank & Timme, 2009), and editor of *Rumäniens „Rückkehr" nach Europa. Versuch einer Bilanz* (Wien: New Academic Press, 2017). Minister of Culture in the Romanian Government (2012-2013) and member of the Romanian Senate (2012-2016). Since May 2017, President of the Permanent Electoral Authority of Romania.

2. Cesare PINELLI – *The Various Aspects of the Principle of the Equality and Their Implications in the Electoral Field* 25

Abstract:

The presentation allows an overview of the main implications of equal suffrage, both with respect to the legitimacy of subjective restrictions to the right to vote, and with respect to the electoral system. It argues that, while in the former case courts have frequently shaped the limits of the legislature's discretionary powers, in the latter the case-law tends to avoid interferences in the legislature's domain, provided that certain minimum requirements of reasonableness are met.

Keywords: *equal suffrage, right to vote, right to stand for elections, electoral restrictions*

Cesare Pinelli is an individual member of the Venice Commission and full professor of Constitutional Law and Director of the Doctorate in Public Law at Sapienza University of Rome, as well as Director of the Review *Diritto pubblico*, President of the Fondazione Modigliani, member of the national *Commission for institutional reforms* and of various governmental commissions.

3. Pierre GARRONE – *The Equal Suffrage in the Case-Law of the European Constitutional Courts: Convergences and Divergences* 37

Abstract:

The litigation concerning equal suffrage before the European Constitutional Courts is not very developed, but its impact can be very important. This is the case in particular when it comes to the electoral system and in particular the quorums, the delimitation of constituencies and the allocation of seats, or even gender parity or the representation of minorities. The casuistic nature of the case-law does not allow any general tendencies to be identified, except as regards the topics dealt with, and the constitutional courts are more or less cautious with regard to questions with certain political implications; however, in this area as in others, "cross-fertilization", which allows them to draw inspiration from the courts of other states, even if it departs from their conclusions, is at work.

Keywords: *equal suffrage, national minorities, gender parity, jurisprudence of European Constitutional Courts*

Pierre Garrone is head of the Division of elections and political parties at the Secretariat of the Venice Commission (Council of Europe). He holds a PhD in Law studies (Geneva University), an MA in Advanced European Studies (College of Europe). He is a lawyer in Switzerland. He was inter alia strongly involved in the drafting of two reference documents of the Council of Europe elaborated by the Venice Commission: the Code of Good Practice in Electoral Matters and the Rule of Law Checklist. He was the President of the Electoral Board of the Council of Europe for 13 years.

4. Oliver KASK – *Equal Voting Power and Allocation of Seats to Constituencies* 51

Abstract:

The article discusses the principle of equal suffrage with regard to constituency delimitation based on the Code of Good Practice in Electoral Matters and Report on Constituency Delineation and Seat Allocation, adopted by the Venice Commission of the Council of Europe. It explains the aim of constituencies as the higher level of representation of minorities and community interests. Use of constituencies is plausible, if the delimitation of constituencies is based on clear and legitimate criteria, the principle of equality is respected and its limitations are proportionate. The level of equality is restricted by factual changes in the population. There is an acceptable level of exceptions to full equality based on population density, protection of minorities or borders of administrative units. The principle of equal suffrage has to be guaranteed by procedural mechanisms such as decision-making by independent bodies, periodic review, transparency and judicial control.

Keywords*: equal suffrage, electoral constituencies, minority representation*

5. Robert KRIMMER, David DUENAS-CID, Iuliia KRIVONOSOVA, Priit VINKEL, Arne KOITMAE – *Challenges to Voting Processes Reengineering: Equal Treatment of Multiple Channels in Legally Binding Elections* 61

Abstract:

In this document we present the ongoing project Cost of Democratic Elections (CoDE), where we investigate the adding and removing of extra voting channels in legally binding elections, aiming to discuss

the methodological approach and theoretical framework prepared for the development of the project, as well as to present the first methodological outcomes derived from the literature review and the field work. The main goal of the research is to establish and analyse the steps that are being followed in the transition from single-channel elections to multi-channel elections and the costs of the different processes for casting a vote: polling station-based (paper) voting, postal voting, advance voting, Internet voting and others. The project is based on an exploratory case study oriented to the creation of new elements to understand how elections with Internet voting are being organized and how the different models of election affect the final costs of the electoral process. For doing so, an innovative Business Process Reengineering model will be followed to estimate electoral costs, proposing an innovative methodology for cost analysis in public administration issues. The final goal is to draw a comprehensive scenario of the electoral possibilities that could help in the decision-taking processes of election administrators about the most cost-effective combination of voting channels.

Keywords: *election administration, Business Process Reengineering, multi-channel elections, e-voting, activity-based costing*

Robert Krimmer is full professor of e-Governance within Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance at the Faculty of Social Science, Tallinn University of Technology, Estonia. Robert's research is focused on electronic participation and democracy, as well as e-voting, the transformation of the public sector, and all issues further developing a digital society. Robert is also Associate Editor of the international scientific journal *Government Information Quarterly* (*GIQ*), where he is in charge of participation issues. He has been one of the lead experts for the Council of Europe Ad-Hoc Committee on Electronic Democracy and drafted Annex 1 of the CoE Recommendation (2009) on e-Democracy.

David Duenas-Cid works for Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance of the Tallinn University of Technology.

Iuliia Krivonosova holds a BA in Political Science with distinctions from the Higher School of Economics, Russia, and MA degrees in Russian, Central and East European studies with distinctions from the University of Glasgow, UK, and Jagiellonian University, Poland. Her research interests lie in the field of political parties and elections, hence she is currently involved in the Cost of Democratic Elections project (CoDE) under supervision of Prof. Robert Krimmer and Dr. David Duenas-Cid.

Priit Vinkel is Head of Service in the State Electoral Office of the Chancellery of the Riigikogu, Estonia. He holds a PhD in Public Administration from the Tallinn University of Technology, Faculty of Social Sciences.

Arne Koitmae is Legal Deputy Head for the State Electoral Office of Estonia.

6. Aurelian GIUGĂL – *Space and Voting Patterns. An Electoral Geography of the 2016 Romanian Parliamentary Elections* 75

Abstract

At the 2016 parliamentary elections, after two elections conducted under a mixed electoral system (2008 and 2012), Romania returned to the proportional representation electoral system. The National Liberal Party – with the Liberal Democratic Party that dissolved in NLP – and the Social Democratic Party were the

main two competing parties. In this article, we will analyze the regional and county electoral geography for these elections with regard to the two competing political forces. Using the data for the elections of the Chamber of Deputies, divided in five geographical regions, Dobrogea, Moldova and Bucovina, Muntenia, Oltenia, Transylvania and Banat, we will point out that the geographic scenery determines certain electoral particularities. These regional differences also refer to the urban–rural cleavage. In addition, at the county level, we will compare the electoral percentage computed with the votes and mandates obtained by the Social Democrats and Liberals at these general elections.

Keywords**:** *proportional system, parliamentary elections, Romania, electoral geography.*

Aurelian Giugăl (researcher at The Research Institute of the University of Bucharest) holds a PhD in Political Science from the University of Bucharest, with a thesis focusing on electoral geography. Between June 2014 and September 2017, he served as the Editor-in-Chief of the international journal *South-East European Journal of Political Science* (*SEEJPS*). In 2010 he was a collaborator researcher at the School of Geographical Sciences, University of Bristol. In 2015 he was a postdoctoral fellow at the Institute of World Economy, Romania Academy. In the same period (2015), he spent a term at the Sapienza – Università di Roma as a visiting postdoctoral student, where he was affiliated with the *Dipartamento Di Scienze Documentarie Linguistico Filologiche e Geografiche*. He is a collaborator researcher at the Interdisciplinary Centre of Advanced Research on Territorial Dynamics (CICADIT), University of Bucharest.

7. Roberta-Manuela OGARU – *Imperative Mandate for the Local Representatives in Romania: the CCR's Erroneous Argumentations and the Political Effects Unfavourable to Democratic Consolidation* 87

Abstract:

The imperative mandate in Romania for local elected officials is already an old institution with twelve years of uninterrupted application. Although it is such an important institution for the representative regime of the Romanian democracy, the subject was little debated. In this respect, the present paper aims to open a debate. The present analysis finds that Romania is the only country in Europe with such restrictive provisions on the local elected officials, and that Romania of the 19th century was more modern than today, having clearly representative mandates for local elected representatives, and that, although this issue was brought up before the Court many times, CCR has stated constitutionally these provisions, at the cost of a few serious errors of argumentation. Finally, this text aims to identify the main negative effects of these provisions on political representation in Romania and makes a few recommendations for changing.

Keywords: *imperative mandate, political parties, local elections*

Roberta-Manuela OGARU is a researcher in political science. She holds a BA in Political Science and an MA in European and Romanian Politics from the Faculty of Political Science, University of Bucharest. Currently, she is a PhD student at the Faculty of Political Science, University of Bucharest, conducting a research on the electoral reforms from 2008 and 2015 in Romania. From 2006 to 2013, Ms. Ogaru was a political science researcher at the "Horia Rusu" Foundation and was involved in research and civic projects. In 2011, for a brief period, she was also an editorialist for the newspaper "Adevărul". Ms. Ogaru published several articles and research papers, for example "The Effects of 2008 Romanian Electoral Reform on the Relationship between MPs and Citizens" (2012), "The Dynamic of Invalid Votes in Central and Eastern Europe" (2013), etc.

8. Kåre VOLLAN – *Equal Suffrage, Venice Commission Opinions and Election Observation* 107

Abstract:

This paper assesses the different aspects of equal suffrage as defined in international treaty documents and in standards such as the Venice Commission Code of Good Practice in Electoral Matters. In the assessment, emphasis is given to how the requirements have been reflected in international election observation mission (IEOM) reports and in opinions by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR. Equal suffrage has elements which derive from the system of representation, such as the division into geographical constituencies and others concerning requirements on persons voting and standing for elections. IEOMS and the opinions have not always made consistent interpretation of the requirements and in some situations, there may be gaps in the standards. Extensive examples of interpretation are given to illustrate how the standards have been used and the paper concludes that the Code of Good Practice, which was passed in 2002, could benefit from further elaboration on some issues.

Keywords: *systems of representation, International Standards for Elections, election observation*

Kåre Vollan is Director and owner of the company Quality AS. Since 1995 he has been working on elections in more than thirty countries and territories, including Nepal, Zimbabwe, Kenya, Iraq, Palestine, Sudan, Somalia, Armenia, Sri Lanka, Moldova and Bosnia and Herzegovina. From 2006 to 2015, he advised the Election Commission and politicians in Nepal, in particular on the group representation system. In the period 1996 to 2009, he headed twelve OSCE/ODIHR and NORDEM international election observation missions or teams. From 2003, he has drafted opinions on electoral laws for the Council of Europe Venice Commission. Vollan has been teaching and supervising students in elections and power-sharing issues and has published a number of articles and reports, and co-authored books on electoral and decision-making issues, in particular related to post-conflict situations, with a main focus on systems of representation. He is currently visiting professor at Kathmandu University Law School.

9. Alexandru RADU – *Parliamentary Elections of 1919. A Peculiar Electoral System* 125

Abstract

The Romanian parliamentary elections of 1919 were distinguished by their peculiar character, given by the reality of an electoral process distinctly regulated and organized in the three regions of the new state. Thus, for the constitution of its first bicameral parliament of the Great Romania a geographically non-homogeneous combination of the majority and proportional methods was used. Typically, the way of voting for the elections of deputies was a mixed type, and the one for the elections of the senators belonged to the majority voting family. Their main features are discussed in this paper.

Keywords: *Romanian parliamentary elections of 1919, electoral system, geographically non-homogeneous combination electoral system, RP method d'Hondt.*

Alexandru Radu is Senior Adviser to the President of Permanent Electoral Authority. He holds a PhD in Philosophy at the University of Bucharest, Romania (1998). He is a professor at the Faculty of Political Sciences of the National School of Political and Administrative Studies in Bucharest, a member of the Department for Social Science of the Polytechnic University of Bucharest and former Associate Professor at the Faculty of Political Sciences of the "Petre Andrei" University in Iaşi (2004-2010).

Mr. Radu is author, co-author and co-editor of more than 20 books on comparative studies and the Romanian political system, as well as author of more than 50 articles in Romanian journals in the field of political studies.

10. Octavian Mircea CHESARU – *Election Observation Guidelines as Vehicles for Change and Enhancement of Women and National Minorities' Participation in Romanian Politics* 139

Abstract:

Change is a vital aspect of public sector evolution, as administrative systems and bodies respond to political, economic, social and technologic tendencies by adapting their values, regulations and goals. The aim to increase the political participation of women and persons belonging to national minorities shaped the Romanian electoral system to meet election observation guidelines in the field.

Keywords: *equality, universal suffrage, participation, national minority, gender equality*

Octavian Mircea CHESARU holds a PhD in Public Administration and has a strong educational background in the fields of law, international relations and administrative studies. He is a parliamentary expert at the Permanent Electoral Authority of Romania.

11. Chandra Bhushan KUMAR – *Universal Adult Franchise and Election Commission of India: Making of Electoral Democracy* 151

Abstract:

Since 1950, the Election Commission of India has been successful in conducting elections based on universal adult franchise in the largest democracy of the world. This has been made possible with relentless focus on inclusivity, professionalism, technology adoption, and engagement with all the stakeholders. Taking as example the homeless citizens, this paper demonstrates the remarkable flexibility and sensitivity adopted by the Commission in making the electoral democracy inclusive in real sense. As other democracies in the world are facing crisis of engagement, the Indian story offers hope and possibilities for the future of democracy in the world.

Keywords: *universal adult franchise, Election Commission of India, inclusivity, roll management, information technology*

Chandra Bhushan KUMAR is Deputy Election Commissioner of the Election Commission of India. He holds a PhD in Geography from Aberystwyth University, UK. Member of the civil service of India since 1995, Dr. Kumar has got experience of more than two decades in the field of public policy and governance, on various subjects including elections, administration and development. Dr. Kumar established in 2016 a museum of Indian Elections in Delhi and his team has designed a dedicated e-learning platform for electoral awareness. H.E. President of India awarded him three consecutive years (from 2016 to 2018) for his work in the electoral field.

12. Tudorel TOADER, Marieta SAFTA – *Voter's Lists, Element of the Strengthening of the Voting Right* 159

Abstract:

"*The proper maintenance of voter's lists is vital in guaranteeing universal suffrage [...]. Lack of experience on the part of the authorities, population shifts and the fact that few citizens bother to check the electoral registers when they are presented for inspection make it difficult to compile these registers."*[1] *Starting from these prerequisites, the analysed case study is meant, on the one hand, to reveal the importance of a topic which, by its rather technical nature, risks not to be sufficiently appreciated/examined, and, on the other hand, to reveal dysfunctions, to identify and propose remedies to avoid such situations and to strengthen the right to vote, as essential for a democratic state.*

Keywords*: voting right, voter's lists, universality of the vote, referendum*

Tudorel Toader is the Romanian Minister of Justice. Mr. Toader is also a doctoral supervisor and Rector at "Alexandru Ioan Cuza" University of Iaşi and member of the Venice Commission. During his professional activity, Mr. Toader has been a member in the editorial college board of many publications and during October 2006 to July 2016 period he had been a Judge of the Constitutional Court of Romania. Through his entire activity, including his scientific work, he has contributed to the development of the judicial system in Romania.

Marieta Safta is Secretary of State for the Romanian Ministry of Justice and holds a PhD in Law studies. Ms. Safta has been an assistant magistrate of the Constitutional Court since 2003, and in October 2010 she became first-assistant magistrate. Ms. Safta is a lecturer at Titu Maiorescu University in Bucharest and a correspondent of the Romanian Constitutional Court at the Venice Commission.

13. Bogdan ŞTEFANACHI – *European Elections and Democratic Deficit* 173

Abstract:

The recent EU developments brought to the forefront debates on the fact that EU still suffers from legitimacy issues, and secondly, that the latest European Parliament elections did not provide convincing evidence that these problems are being addressed. Highlighting these aspects on the background of Brexit, the paper argues that the lack of legitimacy is boosting the European poly-crisis and offers a critical analysis of several EU reform guidelines from the perspective of rediscovering a successful story that offers a new political identity to the European integration project.

Keywords: *European Union, crises, nationalism, democratic deficit, reform*

Bogdan Ştefanachi is an Associated Professor at the Faculty of Philosophy and Social-Political Department of Political Science, International Relations and European Studies of "Alexandru Ioan Cuza" University of Iaşi. In 2006 he got his PhD in Philosophy. He is the coordinator of the Conflict Management Department of the Center for Regional Security Studies at "Alexandru Ioan Cuza" University, editor of the Annals of "Alexandru Ioan Cuza" University and editor of the journal *Logos & Episteme*.

[1] Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002).

14. Ana Mikeladze – *Increasing Credibility Towards Election Administration of Georgia through Reducing the Time for Announcing Preliminary Election Results* 181

Abstract:

One of the main components of Election Integrity is a transparent process of vote counting. Access to the process of election monitoring is highly important for all the stakeholders interested in elections. Additionally, announcing preliminary results in a timely manner is crucial to refute suspicions associated with the election results. The following document aims to explore the best practices of vote counting and the announcement of preliminary results. Several alternatives were reviewed based on predetermined evaluation criteria in order to ensure delivering preliminary results quickly and in an effective manner. In the end, the best option was selected for the Election Commission of Georgia (CEC).

During the elaboration of a document, different survey methods were used. Namely, the document is based on the results and findings of analysing the literature method, the qualitative e-mail interviewing method for international Election Management Bodies (EMB) expert survey and focus group discussions. The paper is addressed to the Parliament of Georgia, to the Election Administration of Georgia (EA), as well as to all other stakeholders who are involved and interested in elections.

Keywords: *transparent process of vote counting, election results, delivering preliminary results quickly*

Ana Mikeladze joined the Central Election Commission of Georgia in 2015. From the beginning she served as an Advisor to the Chairperson. From July 2017 she has served as a Spokesperson of the Election Administration of Georgia. Simultaneously she is a member of the Gender Equality Council of the Election Administration and the Risk Management Group of the CEC. From 2017, Ms. Mikeladze has served as an Assistant-Professor at the East European University of Georgia and has delivered lectures to students on social research methodology. She is currently working on her PhD thesis.

CALL FOR PAPERS
ROMANIAN JOURNAL OF ELECTORAL STUDIES

The Romanian Journal of Electoral Studies is a biannual publication of studies, researches and analyses related to the elections field. With an interdisciplinary and applied character, the publication aims mainly at a wide audience, which is provided by distributing our journal to the Romanian Parliament, the Government and other institutions from the central and local government, to the most important public libraries, universities, the media, other academic institutions and NGOs.

The Romanian Journal of Electoral Studies invites stakeholders and those interested to contribute in publishing scientific articles that have not been or are not published in other journals, reviews or scientific symposium volumes.

The authors may submit proposals for articles directly to the following address: expert.electoral@roaep.ro.

Deadline for submitting the proposal for articles in English, French or Romanian: 1st of October 2018.

Indications and text formatting requirements:

✓ Submitted articles may cover theoretical studies, case studies or researches that have not been published or submitted to other publications or that have not been part of the proceedings of scientific conferences. Submitted articles should be original.

✓ Submitted articles should be between 4,000 and 6,000 words in length (footnotes and references included).

✓ Manuscripts must be accompanied by an abstract. The abstract must have between 100 and 150 words (Cambria, 12, italic). After each abstract the author must mention the keywords.

✓ Articles submitted should be accompanied by a brief presentation of the author/authors (name, institutional or/and academic affiliation, brief research activity and published papers, e-mail address).

✓ Main text of the manuscript: Cambria, 12, justified, 1 line spacing options. Page setup: A4 with 2.5 cm margins. Titles: Cambria, 14, bold. Subtitles: Cambria, 13, bold. Footnotes: Cambria, 10, justified.

✓ All figures, tables and photos must be clear and sharp. The tables should be numbered consecutively in Arabic numbers. The number and the title of each table/figure/photo should be written above it, using Cambria, 10, bold.

✓ Abbreviations and acronyms will be explained the first time they appear in the text.

✓ Quotations and references should be made using the European system, as follows:

Quotation in text:

• **Books:** Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory,* expanded edition, University of Chicago Press, Chicago and London, 2006, pp. 4-33.

• **Articles in journals:** R. H. Pildes, "The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term", in *Harvard Law Review*, vol. 118, no 28, 2004, p. 34.

• **Workshops/conferences:** P. Paczolay, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October, 2015, p. 21.

References:

• **Books:** Dahl, R., 2006, *A Preface to Democratic Theory,* expanded edition, Chicago and London, University of Chicago Press.

• **Articles in journals:** Pildes, R. H., 2004, "The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term", in *Harvard Law Review*, vol. 118, no 28.

• **Workshops/conferences:** Paczolay, P., 2015, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October 2015.

✓ Internet references should be quoted with the whole link.

CALL FOR PAPERS
REVISTA ROMÂNĂ DE STUDII ELECTORALE

Revista Română de Studii Electorale este o publicaţie bianuală de studii, cercetări şi analize cu tematică electorală. Autoritatea Electorală Permanentă a iniţiat editarea acestei reviste cu scopul de a crea o platformă de dezbatere a subiectelor referitoare la reglementarea şi administrarea proceselor electorale. Prin caracterul interdisciplinar şi aplicat, publicaţia are drept scop, în primul rând, o largă audienţă, aceasta fiind asigurată prin distribuirea revistei Parlamentului României, Guvernului şi altor instituţii din administraţia publică centrală şi locală, celor mai importante biblioteci publice, universităţi, către mass-media, alte instituţii academice şi ONG-uri.

Revista Română de Studii Electorale invită persoanele interesate să contribuie prin publicarea unor articole ştiinţifice originale, ce nu au fost valorificate prin publicare în alte jurnale ştiinţifice, în volumele simpozioanelor ori ale conferinţelor ştiinţifice.

Autorii pot transmite propuneri de articole în limba română, engleză sau franceză până cel mai târziu în data de 1 octombrie 2018 la adresa de e-mail: expert.electoral@roaep.ro.

Indicaţii şi cerinţe de redactare a textului:

✓ Articolele prezentate pot include studii teoretice, studii de caz sau cercetări care nu au fost publicate sau prezentate pentru alte publicaţii sau pentru o parte a lucrărilor conferinţelor ştiinţifice. Articolele trimise ar trebui să fie originale.

✓ Articolele trimise trebuie să aibă o lungime cuprinsă între 4.000 şi 6.000 de cuvinte (inclusiv bibliografia şi notele de subsol).

✓ Manuscrisele trebuie să fie însoţite de un abstract. Abstractul trebuie să aibă între 100 şi 150 de cuvinte (Cambria, 12, italic). După fiecare abstract, autorul trebuie să menţioneze cuvintele-cheie. Articolele prezentate trebuie să fie însoţite de o scurtă prezentare a autorului/autorilor (numele, afilierea instituţională sau academică, activitatea de cercetare pe scurt şi lucrările publicate, adresa de e-mail).

✓ Textul principal al manuscrisului: Cambria, 12, stânga-dreapta, 1 rând distanţă între rânduri. Configurarea paginii: A4 cu margini de 2,5 cm. Titluri: Cambria, 14, bold. Subtitluri: Cambria, 13, bold. Notele de subsol: Cambria, 10, stânga-dreapta.

✓ Toate figurile, tabelele şi fotografiile trebuie să fie clare. Tabelele trebuie numerotate consecutiv în cifre arabe. Numărul şi titlul fiecărui tabel/fiecărei figuri/fotografii trebuie să fie scrise deasupra acestuia/acesteia, folosind Cambria, 10, bold.

✓ Abrevierile şi acronimele vor fi explicate prima dată când apar în text.

✓ Citatele şi referinţele ar trebui făcute utilizând sistemul european, după cum urmează:

Citare în text:

• **Cărţi:** Daniel Barbu, *Republica absentă. Politică şi societate în România postcomunistă,* ediţia a doua revăzută şi adăugită, Nemira, Bucureşti, 2003.

• **Articole în jurnale/reviste:** Tudorel Toader, Marieta Safta, „Exigenţe constituţionale în legislaţia electorală", *Revista Expert electoral*, Ediţie specială, Bucureşti, 2016, p. 54 – 67.

• **Workshopuri/conferinţe:** P. Paczolay, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October, 2015, p. 21.

Referinţe bibliografice:

• **Cărţi:** Barbu, D., 2003, *Republica absentă. Politică şi societate în România postcomunistă,* ediţia a doua revăzută şi adăugită, Bucureşti, Nemira.

• **Articole în jurnale/reviste:** Toader, T., Safta, M., 2016, „Exigenţe constituţionale în legislaţia electorală", *Revista Expert electoral*, Ediţie specială.

• **Workshopuri/conferinţe:** Paczolay, P., 2015, "The Principle of Stability of Electoral Law", workshop on *Codification of the Electoral Law*, an event organised by the Permanent Electoral Authority in cooperation with the Venice Commission, Bucharest, 19-20 October 2015.

✓ Referinţele la paginile de internet ar trebui să fie citate cu întreaga legătură (link).

Autoritatea Electorală Permanentă
Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București
www.roaep.ro

ISSN: 2601-8454
ISSN-L: 2601-8454