

PROBLEMATICA PARTICULARITĂȚILOR CLASIFICĂRII SCRUTINELOR LOCALE

Andrei SMOCHINĂ, doctor habilitat în științe juridice, profesor universitar (ORCID: 0000-0002-9010-3489)

Ion CEBANU, doctor în drept (ORCID: 0000-0002-0995-5992)

THE PROBLEM OF THE PARTICULARITIES OF THE CLASSIFICATION OF LOCAL ELECTIONS

This article highlights the issue of the classification of electoral ballots in the context of the main types of electoral ballots such as the majority system, the proportional representation system and the mixed system. It tries to emphasize the main features that local elections possess in relation to the main types of voting, but also to nuance the diversity of particularities that they possess, in a contribution to clarifying the place of local elections in the electoral system.

Keywords: electoral ballot, types of electoral ballots, electoral systems, party list, vote, local ballots, voting process.

Prezentul articol evidențiază problematica clasificării scrutinelor electorale în contextul principalelor tipuri de scrutine electorale precum sistemul majoritar, sistemul de reprezentare proporțională și cel mixt. Încearcă să sublinieze principalele trăsături pe care le posedă scrutinile locale în raport cu principalele tipuri de scrutin, dar și să nuanțeze diversitatea particularităților pe care le posedă acestea, într-un aport de clarificare a locului alegerilor locale în sistemul electoral.

Cuvinte-cheie: scrutin electoral, tipuri de scrutine electorale, sisteme electorale, listă de partid, vot, scrutine locale, proces de votare

Introducere. Abordarea sistemelor electorale în contextul alegerilor locale este importantă prin faptul că și acest tip de alegeri este afectat de felul sistemelor electorale îmbrățișat de reglementările normative pe care le adoptă statul. De cele mai multe ori acestea sunt uniforme atât pentru alegerile parlamentare, cât și pentru cele locale, cu excepțiile de rigoare specifice oricărui tip de alegeri.

Actualitatea tematicii respective rezidă în prezența din fiecare țară cu democrație dezvoltată a particularităților specifice ale sistemului electoral, care apar datorită unor factori constanți sau temporari și care influențează însuși procesul electoral în ansamblu.

Scopul demersului nostru este de a clarifica problema clasificărilor scrutinilor electorale în contextul principalelor sisteme electorale.

Practica occidentală a elaborat câteva tipuri de sisteme electorale, deși fiecare tip se deosebește prin propriile particularități. Principalele tipuri de sisteme electorale sunt:

„sistemul majoritar;
sistemul de reprezentare proporțională;
sistemul electoral mixt”.¹

Sistemul majoritar. Acest tip indică modalitate de a declara învingător concuren-
tul electoral care a acumulat cele mai multe voturi valabil exprimate. În cele mai dese
cazuri, sistemul electoral majoritar este instituit în circumscripții uninominale, spre
exemplu țara este împărțită în atâtea circumscripții câte locuri sunt în parlament. Este
practicat pe larg și în alegerile locale. Astfel este unul dintre cele mai utilizate sisteme
electorale și „asigură o legătură directă între candidați și persoanele care își dau votul”.²

În condițiile unui asemenea scrutin se consideră câștigător din partea
circumscripției electorale candidatul sau lista de candidați care a obținut majoritatea
de voturi stabilită. Acest principiu „este eficient acolo unde funcționează sistemul
bipartid, iar circumscripțiile electorale sunt egale după numărul de alegători. Însă,
când se folosește acest principiu, se constată și anumite injustiții, întrucât minori-
tatea alegătorilor sunt lipsiți de reprezentanță. La rândul său, sistemul majoritar
se divizează în două tipuri: cel al majorității relative și cel al majorității absolute”.³

„Sistemul electoral majoritar sau al votului majoritar, cum mai este numit, la
rândul său, are trei subtipuri: sistemul electoral majoritar cu un singur tur de scrutin,
sistemul electoral majoritar cu două tururi de scrutin și sistemul electoral majoritate
calificată. În doctrina dreptului constituțional, mai există și alte clasificări, cum ar
fi, raportat la modalitatea de propunere a candidaților, în sistem electoral majoritar
uninominal, sistem electoral majoritar plurinominal sau de listă.”⁴

Sistemul majorității relative este destul de răspândit și presupune în esență că
cel care acumulează cele mai multe voturi în comparație cu ceilalți contracandidați
este declarat câștigător, deși în practică concurentul electoral nu a acumulat ma-
joritatea voturilor, această majoritate fiind mai mică decât o jumătate din numărul
total al alegătorilor, în cadrul acestui sistem nu se stabilește, de obicei, un minimum
obligatoriu de participare a votanților la alegeri.

Sistemul majorității absolute presupune că este declarat câștigător acel concu-
rent electoral care a acumulat majoritatea voturilor alegătorilor care au participat
la alegerile respective plus minimum încă un vot. În cazul în care niciun candidat
nu a acumulat numărul necesar de voturi se organizează turul doi de scrutin cu
participarea primilor doi candidați în ordinea obținerii numărului celui mai mare de
voturi din primul tur. De obicei, nu există în turul doi niciun plafon de participare
a alegătorilor pentru a declara alegerile valabile, spre deosebire de turul unu, unde
pot exista asemenea plafoane, după cum este și cazul Republicii Moldova, unde legea

1 FRUNTAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*, vol. I. Chișinău: CEP USM, 2001, p. 171.

2 RACU, A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: *Revista națională de drept*, 2012, nr. 8, p. 60.

3 PLATON, M. *Administrația publică. Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2007, p. 290.

4 RACU, A. Noțiunea și diversitatea sistemelor electorale. În: *Revista națională de drept*, 2012, nr. 8, p. 61.

electorală pentru alegerile locale stabilește plafoane pentru ambele tururi astfel, „alegerile sunt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. În al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.”⁵ Trebuie să remarcăm faptul că legislația electorală a Republicii Moldova de până în anul 2023 nu prevedea pentru alegerile locale în turul doi anumite plafoane de participare.

Sistemul de majoritate calificată este o altă diviziune a sistemului majoritar, acesta aproape că nu se mai întâlnește și presupune că, pentru a câștiga alegerile, este necesară nu numai obținerea majorității, relative sau absolute, dar a majorității stabilite în legile electorale.

În opinia noastră acest sistem duce la apariția a două sau, în alte cazuri, a câtorva partide politice puternice, care alternează la putere.

Din cele relatate mai sus și în dependență de sistemul electoral majoritar, scrutinele, inclusiv cele locale, pot fi divizate în:

- scrutine care se desfășoară într-un singur tur, acest fapt pentru alegerea primarilor a fost aprobat în România, în cazul alegerilor locale din Republica Moldova se aplică pentru alegerea consilierilor locali;
- scrutine desfășurate în două tururi, în cazul Republicii Moldova este aplicat pentru alegerea primarilor, folosindu-se sistemul electoral al majorității absolute.

Avantajele acestor tipuri de scrutin constau în universalitatea lor, ele pot fi aplicate atât pentru alegerile locale, cât și parlamentare sau prezidențiale, la fel, în cazul primarilor, oferă reprezentarea personală, adică, dincolo de ideologiile și aderențele la partidele politice, votanții au posibilitatea să cunoască candidatul concret, totodată vom remarca și câștigul partidelor mai mici prin oferirea turului doi, acestea pot să-și promoveze candidații. Totuși, vom remarca că existența mai multor tururi în alegeri duce la o oarecare distorsionare a rezultatelor votării, prin faptul că votanții în turul doi vor alege nu dintre candidații preferați, dar dintre cei care au acumulat mai multe voturi.

Vom mai remarca aici că scrutinele desfășurate într-un singur tur, printre marile dezavantaje pe care le conțin se numără și neglijarea majorității, fiind concentrate pe obținerea formală de un număr mai mare comparativ cu ceilalți candidați de voturi, deci putem spune că are elementele unui scrutin formal lipsit într-o mare parte de conținut.

„**Sistemele proporționale** de scrutin după liste cu ordine prestabilită și cu un singur vot preferențial au ca specific faptul că fiecare partid prezintă o listă cu candidați într-o ordine prestabilită.”⁶ În opinia noastră îl mai putem numi scrutinul partidelor politice, deoarece avantajează participarea acestora în alegeri.

5 Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.175 alin. (1).

6 GUCEAC, I. *Drept electoral*. Chișinău: Tipografia centrală, 2005, p. 48.

„Când se folosește sistemul electoral proporțional, pentru asigurarea reprezentanței echitabile a partidelor se poate aplica, de exemplu, regula celui mai mare rest ori regula celei mai mari medii. Pe fiecare circumscripție la început se stabilește cota electorală. Într-o circumscripție electorală de cinci mandate, unde numărul total al voturilor alegătorilor este, să zicem, de 100 000, cota va constitui $100\,000 : 5 = 20\,000$ de voturi.”⁷

Cât privește sistemele proporționale, vom arăta că există cel puțin două feluri principale:

- *pe bază de liste*, partidele prezentând listele cu candidați, alegătorii vor vota nu persoane concrete, dar o listă de persoane înaintate și confirmate în organele de partid, ulterior aprobate de organele electorale. Acesta este și cazul Republicii Moldova în alegerea consilierilor locali;
- „*votul unic transferabil (VUT)*. Alegătorii votează candidați individuali, nu liste de partid și trebuie să ierarhizeze candidați. Candidații care au cota minimă necesară sunt aleși automat. Restul câștigătorii se decid realizând două tipuri de transfer: primul, surplusul de voturi ale candidaților deja aleși sunt transferate candidaților care ocupă locurile umătoare pe respectivele buletine de vot, iar în al doilea rând candidatul cu cele mai puține voturi este eliminat și voturile sale se transferă în același fel. Acești pași se repetă până toate mandatele sunt distribuite.”⁸

Vom mai menționa că sistemul proporțional este utilizat pentru alegerea organelor reprezentative, în acest sens sistemul este îmbrățișat și de Republica Moldova.

Sistemele electorale mixte sunt un hibrid între sistemul majoritar de un singur membru și reprezentarea proporțională. Până în anul 1990, Germania era unica țară care practica acest sistem. Conform acestui sistem, fiecare alegător dispune de două buletine de vot (cu un buletin desemnează un deputat în Bundestag și cu celălalt vot se pronunță pentru un partid în cadrul unui land).⁹

„În prezent, se manifestă o expansiune a acestor sisteme electorale. Mai mult de 29 de țări au acest sistem.”¹⁰ În fond acest sistem reprezintă o îmbinare a sistemului proporțional cu cel majoritar, prin care mandatele se distribuie o parte conform principiului proporționalității, iar altă parte este stabilită prin reglementări normative conform principiului majoritar. Vom remarca faptul că acesta este specific mai mult alegerilor parlamentare decât celor locale.

„Variantele cele mai cunoscute ale sistemului mixt sunt cele cu distribuție a 50%, respectiv 66,66% (două treimi) din numărul de mandate în regim uninominal și,

7 FRUNTAȘU, P. *Sisteme politice contemporane*: vol. I. Chișinău: USM, 2001, p. 173.

8 MARTIN, P. *Sisteme electorale și modurile de scrutin*. București: R.A. „Monitorul Oficial”, 1999, p. 41.

9 CEBANU, I. Aspecte conceptual tipologice privind sistemele electorale locale. În: *Studii Juridice Universitare*, 2019, nr. 1-2, p. 143-155

10 MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, București: C.H. Beck, 2009, p. 101.

respectiv, redistribuirea restului de 50% și 33,33% în regim proporțional. De exemplu, variante de sistem mixt există în Ungaria și Rusia dintre țările Europei de Est.”¹¹

Unul dintre avantajele principale ale sistemului mixt rezidă în faptul că acesta poate, pe de o parte, să ofere alegătorului votarea pentru o listă de partid, astfel satisfăcând și interesul de partid, și, pe de altă parte, oferă posibilitatea votării unui candidat concret.

Printre dezavantajele care le comportă acest sistem este faptul că în anumite situații alegerile pot fi preluate și asta duce inevitabil la majorarea timpului destinat alegerilor, ceea ce constituie o instabilitate socială care poate avea repercursiuni asupra altor domenii ale societății.

Trebuie să remarcăm faptul că nu există un sistem electoral perfect, toate au plusuri și neajunsuri în dependență de particularități specifice fiecărui stat sau tip de alegeri. În acest context statele în permanență caută să modifice prin reglementări normative aceste aspecte, preluând tot felul de practici, de multe ori acestea țin cont de interesele politice celor aflați la conducere, astfel influența factorului politic în reformarea sistemelor electorale este destul de mare.

Ceea ce trebuie să reținem este că, indiferent de sistemul electoral, inclusiv pentru alegerile locale, important este ca acestea să fie corecte, să nu comporte anumite constrângeri și să răspundă voinței majorității. Din acest punct de vedere și ținând cont de expunerile anterioare, credem că scrutinele după conținutul lor pot fi clasificate în scrutine de formă, în care deși sunt respectate anumite proceduri electorale, totuși alegerile comportă anumite constrângeri, ca de exemplu unor potențiali concurenți electorali le este interzis să candideze, există o inechitate în promovarea în presă a candidaților, coruperea alegătorilor, etc. Acest tip de scrutin este specific regimurilor autocratice. Pe de altă parte, democrațiile avansate, indiferent de sistemele electorale, desfășoară scrutine bazate pe concurența loială și echitabilă, asigurând egalitatea de șanse concurenților, astfel pe lângă legalitatea lor urmăresc ca acestea să fie și legitime, desfășurându-se într-un mediu corect și cinstit.

În ce privește cadrul normativ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.11 din 07.05.2020 pentru interpretarea prevederilor articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție stabilește că “rămâne la discreția organului legislativ să decidă care sistem electoral să fie aplicat: majoritar, proporțional sau mixt [...]. Opțiunea pentru o variantă sau alta și consfințirea ei în legea electorală depinde de situația social-politică din țară, de nivelul de dezvoltare a sistemului politic din societate”¹² Prin urmare sistemul electoral adoptat de stat este prerogativa organului legislative, astfel vom remarca în acest caz influența factorului politic asupra stabilității sistemului electoral, ori în acest caz aceeași hotărâre stabilește că “în sensul articolului 72 alin. (3) lit. a) din Constituție, ținând cont de competența exclusivă a Parlamentului

11 IONESCU, C. *Tratat de drept constituțional contemporan*. București: ALL Beck, 2003, p. 322.

12 Hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea prevederilor art. 72 alin.3 lit a din Constituție: nr.11 din 07.05.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 126-130-270, pct. 32.

privind reglementarea, prin lege organică, a modului de organizare și de desfășurare a alegerilor și având în vedere bunele practici internaționale în materie electorală, modificările elementelor fundamentale ale dreptului electoral devin aplicabile doar dacă au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova cu cel puțin un an înaintea datei alegerilor.”¹³ Această statuare este introdusă cu scopul de a conferi o oarecare previzibilitate și stabilitate atât sistemului electoral cât și procesului de desfășurare a alegerilor în ansamblu.

Revenind la sistemele electorale, amintim de opinia profesorului A. Arseni, care subliniază că: „în proiectarea unui sistem electoral, cel mai bine este să se înceapă prin alcătuirea unei liste de criterii care să cuprindă scopurile care trebuie atinse, ce trebuie evitat și, într-un sens mai larg, cum ar trebui să arate parlamentul și guvernul.”¹⁴

Credem că aceste teze sunt valabile și pentru alegerile locale, care la fel ar trebui să se desfășoare într-un cadru legal, să răspundă interesului majorității locuitorilor din colectivitățile locale și să urmărească respectarea principiului legitimității.

Vom aminti aici că legislația electorală a Republicii Moldova reglementează scrutinele locale în titlul V al Codului electoral, iar după reglementările respective deducem o clasificare a acestora. Astfel avem:

- *scrutine locale generale valabile*, acestea sunt valabile dacă: „consiliile electorale de circumscripție, în termen de cel mult 10 zile de la data primirii rapoartelor, proceselor-verbale și altor documente electorale de la birourile electorale, după caz, consiliile electorale de circumscripție de nivelul întâi, dar nu mai devreme de soluționarea definitivă de către organele electorale și instanțele de judecată a contestațiilor depuse conform procedurilor stabilite, confirmă sau infirmă printr-o hotărâre legalitatea alegerilor din circumscripția electorală respectivă și o transmit, în termen de 24 de ore după adoptare, Comisiei Electorale Centrale și consiliilor electorale de circumscripție respective de nivelul al doilea, care publică rezultatele definitive”¹⁵.
- *scrutine locale nevalabile* „... sunt considerate nevalabile în anumite circumscripții dacă la ele au participat mai puțin de 1/4 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. În al doilea tur de scrutin, alegerile se vor declara nevalabile dacă au participat mai puțin de 1/5 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.”¹⁶ Prin urmare, nevalabilitatea lor ține de prezența alegătorilor la votare.

13 Hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea prevederilor art. 72 alin.3 lit a din Constituție: nr.11 din 07.05.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2020, nr. 126-130-270, pct. 37.

14 ARSENI, A. *Legitimitatea puterii de stat, principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014, p.73.

15 Codul electoral: nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2022, nr. 426-427, art.174 alin. 2.

16 *Ibidem*, art. 175 alin. (1).

- *scrutine nule*. Sunt „declarate nule dacă în cadrul operațiunilor electorale au fost comise încălcări ale prezentului cod care au influențat rezultatele votării și atribuirea mandatelor. Hotărârea cu privire la declararea alegerilor nule se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza hotărârilor consiliilor electorale de circumscripție respective”¹⁷.
- *scrutine locale repetate*. Acestea au loc dacă „în cazul în care în anumite circumscripții sau secții de votare alegerile sunt declarate nevalabile sau nule, Comisia Electorală Centrală dispune organizarea, în termen de 2 săptămâni, a votării repetate în baza acelorași date din listele electorale, cu aceleași candidaturi și aceleași consilii și birouri electorale.”¹⁸ Remarcăm faptul că scrutinele repetate se vor desfășura cu implicarea acelorași subiecți electorali, cu excluderea celor vinovați de încălcările depistate.
 - *scrutine locale noi*. Acestea pot avea loc dacă: „consiliul local a fost dizolvat ori componența lui s-a redus cu mai mult de 1/3 din numărul stabilit de Comisia Electorală Centrală în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală; dacă mandatul primarului a încetat înainte de termen în condițiile Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local; dacă și după votarea repetată nu a fost ales consiliul și/sau primarul; dacă a avut loc o reorganizare administrativ-teritorială și în unitățile administrativ-teritoriale nou-formate este necesară alegerea autorităților administrației publice locale (consiliilor, primarilor).”¹⁹ Vom remarca faptul că acestea comportă anumite îngrădiri, astfel acestea nu au loc în ultimul an de mandat a primarului și în ultima jumătate de an de mandat a consiliului local.
- *scrutine locale parțiale*. acestea pot avea loc în situația în care: „în urma alegerilor, nu a fost ales numărul stabilit de consilieri, Comisia Electorală Centrală fixează, în termen de 2 săptămâni, alegeri parțiale într-o singură sau în mai multe circumscripții”²⁰.
- *scrutine regionale*. Acestea sunt alegerile desfășurate în autonomia Găgăuziei, în afară de alegerile prezidențiale și parlamentare.

Vom mai constata faptul că scrutinele pot fi divizate și după modalitatea organizării procesului de votare. Din acest punct de vedere scrutine locale se organizează cu participarea alegătorilor la procesul de votare în secțiile de votare special amenajate: „votarea se efectuează în ziua alegerilor între orele 07.00 și 21.00. Biroul electoral al secției de votare aduce la cunoștința publică timpul și locul votării cel târziu cu 10 zile înainte de ziua alegerilor.”²¹ Totuși din practica internațională pot fi organizate scrutine cu votarea în alte forme cum ar fi prin corespondență, electronic, etc. Unul din avantajele acestora este că oferă alegătorilor confortul de a vota înainte de termen

17 *Ibidem*, art. 176.

18 *Ibidem*, art 177 alin. (1).

19 *Ibidem*, art.178 alin. (1).

20 *Ibidem*, art. 179 alin. (1).

21 *Ibidem*, art. 75.

sau nefiind obligat să se deplaseze la locul de votare. Republica Moldova deocamdată nu a folosit nici într-un scrutin mijloacele alternative de votare.

Mai putem deduce din legislația electorală și o altă clasificare, după organele alese, astfel avem scrutine parlamentare, prezidențiale și locale. Cele locale, la rândul lor, pot fi divizate în scrutine pentru alegerea primarilor, scrutine pentru alegerea consilierilor în consilii locale și scrutine regionale pentru funcția de Guvernator al Găgăuziei și pentru Adunarea Populară a Găgăuziei.

Observăm, prin urmare, că criteriile de clasificare a scrutinelor sunt diverse, noi ne-am oprit atenția doar o parte dintre acestea, analizându-le din perspectiva alegerilor locale, dar și, în mare parte, din perspectiva sistemelor electorale, care reprezintă o importanță fundamentală pentru dezvoltarea socială, dar și pentru caracterul multifuncțional al alegerilor. În acest context vom aminti opinia cercetătorului M. Corj, care afirmă că „înainte de a stabili sistemul electoral cel mai potrivit, proiectantul sistemului electoral trebuie să stabilească foarte atent ordinea criteriilor, să decidă care este mai important într-un anumit context politic.”²²

În **concluzie** vom aminti că este important să cunoaștem diversitatea scrutinelor, în condițiile în care Republica Moldova se antrenează într-o reformă profundă a administrației locale, or, în asemenea situație importanța alegerilor locale, modalitatea de desafășurare a acestora, dar și scopul urmărit de societate trebuie să fie clar definite, pentru a fundamenta la nivel local o administrație aptă să răspundă cerințelor prezentului, dar și necesității de modernizare a statului.

22 CORJ, M. Caracterul facultativ sau inutil al instituției candidat independent în alegerile parlamentare. În: *Legea și viața*, 2012, nr. 2, p. 20.