

**Libris**.RO

Respect pentru oameni și cărți

CRISTINA MATIUȚA

# **EU CU CINE VOTEZ?**

Dinamica sistemului de partide din România  
(1990-2018)

Cuvânt înainte de Radu Carp

INSTITUTUL EUROPEAN  
2018

## CUPRINS

**Cuvânt înainte / 7**

**Introducere / 11**

**Capitolul I. Incoerența și inconstanța legislației referitoare la partide și alegeri / 19**

I.1. Legile partidelor politice / 20

I.2. Legile electorale / 24

**Capitolul II. Structurarea și transformările sistemului de partide / 43**

II.1. Partidele în primul deceniu postcomunist / 45

II.2. Al doilea deceniu / 64

II.3. Al treilea deceniu / 90

**Capitolul III. Româniile din România Mare: clivaje și tensiuni politice / 125**

III.1. Cum definim clivajele? / 125

III.2. Clivaje politice în România pre- și postcomunistă / 133

**Capitolul IV: Partizanatul politic și volatilitatea electorală / 153**

IV.1. Reconsiderarea partizanatului politic / 153

IV.2. Partizanatul politic în România / 159

IV.3. Volatilitatea electorală și stabilitatea sistemului de partide / 165

## **Capitolul V. Finanțele partidelor: între dependența de stat și delapidarea lui / 177**

V.1. Natura relației partide-stat / 177

V.2. Reglementarea finanțării partidelor și a campaniilor electorale în România / 183

V.3. Bani partidelor din cotizații, donații și subsidii de la stat / 190

V.4. Dincolo de cadrul legal: practici de delapidare a statului / 201

**Anexe / 211**

**Bibliografie selectivă / 249**

**Abstract / 257**

**Résumé / 261**

## Capitolul I

### **Incoerența și inconstanța legislației referitoare la partide și alegeri\***

*Sistemul electoral este elementul cel mai ușor de manipulat al unui sistem politic.*

Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 1976)

O privire retrospectivă asupra legislației referitoare la partide și alegeri, ca parte a analizei experimentului democratic românesc al ultimelor aproape trei decenii, conduce inevitabil la concluzia că ne aflăm pe un teren al instabilității, improvizației, întâmplării și căutării de formule noi. Cele patru legi ale partidelor politice, cărora li se adaugă nu mai puțin de cinci legi pentru alegerile generale, diversele formule pentru alegerile locale, modificările referitoare la finanțarea activităților partidelor politice și a campaniilor electorale, zecile de amendamente adoptate prin ordonanțe guvernamentale, unele dintre ele în preajma campaniilor electorale, creează tabloul unei adevărate efervescente legislative în materie electorală.

## I.1. Legile partidelor politice

Să începem cu legile partidelor politice, patru la număr. Decretul nr. 8/31 decembrie 1989 care legifera pluripartidismul<sup>1</sup> introduce un cadru juridic neconstrângător, atât ca formă (prin impunerea unui număr de 251 de membri pentru înregistrarea unui partid politic – articolul 3), cât și ca fond (prin statuarea libertății de a constitui partide politice, cu excepția partidelor fasciste sau a celor care propagă concepții contrare noii ordini de stat și de drept din România și fără nicio altă îngrădire pe motiv de rasă, naționalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice – art. 1). Urmarea a fost, pe fondul eliberării din chingile totalitarismului, o „inflație partidistă”: la sfârșitul lui ianuarie 1990 erau oficial înregistrate 30 de partide, așadar un ritm de un partid/zi, iar în preajma primelor alegeri libere din mai 1990- 80 de partide, 71 dintre ele prezentând liste de candidați.<sup>2</sup> În mod inevitabil, calitatea lor este îndoielnică, multe luând naștere din grupuri create ad-hoc, unele ridicole chiar și prin titulatură (găsim, de exemplu, între partidele înființate în primele luni ale anului 1990, Partidul Eroilor Căzuți Pentru Libertatea Eroilor Rămași în Viață Afecțați de Gloanțele Barbare, fondat în județul Caraș Severin sau Partidul Liber

---

\* O versiune a acestui capitol a fost publicată, în limba engleză, în *Analele Universității din Oradea. Relații Internaționale și Studii Europene*, Tom IX/2017.

<sup>1</sup> *Decretul-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești din România*, publicat în *Monitorul Oficial al României* nr 9/31 dec. 1989.

<sup>2</sup> Datele sunt preluate din George Voicu, *Pluripartidismul. O teorie a democrației*, București: Editura All, 1998, p. 213.

Respect pentru oameni și cărți

Schimbist, înregistrat în martie 1990 ca „formațiune politică de direcție moralizatoare”, având ca siglă portretul lui I.L. Caragiale și obținând un mandat de deputat în 1990, dar și mai multe mandate de consilieri locali în 1992<sup>3</sup>).

Condiții mult mai restrictive sunt impuse constituirii partidelor politice prin Legea partidelor politice din 1996<sup>4</sup>: existența unui număr de cel puțin 10 000 de membri fondatori, domiciliati în cel puțin 15 dintre județele țării, dar nu mai puțin de 300 în fiecare județ (art. 17, b). Legea stabilește și situațiile în care un partid politic își încetează activitatea (ca urmare a autodizolvării, a dizolvării pronunțate pe cale judecătorească sau ca urmare a inactivității constatate de Tribunalul Municipiului București: atunci când partidul politic nu desemnează candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale succesive, în cel puțin 10 circumscripții sau nu a ținut nicio adunare generală timp de cinci ani – art. 31) și acordă partidelor politice existente un termen de șase luni pentru a se conforma prevederilor ei, reînregistrându-se la Tribunalul Municipiului București. Consecința este simplificarea scenei politice, din cele peste 150 de partide existente (numărul maxim pare să fie atins în 1994, când, la data de 1 octombrie, erau înregistrate la TMB 161 de partide<sup>5</sup>) rămânând, în preajma alegerilor legislative din 1996, aproximativ jumătate. Dintre acestea, 63 (partide și alianțe politice) depun liste de candidați la alegerile parlamentare din 3

<sup>3</sup> A se vedea Cristian Preda, *25 de ani și câteva sute de partide*, București: Baroque Books & Arts, 2015, p. 82.

<sup>4</sup> *Legea partidelor politice*, nr. 27 din 26 aprilie 1996, publicată în *Monitorul Oficial al României* nr. 87/29 aprilie 1996.

<sup>5</sup> Sursa: G. Voicu, *op. cit.*, pag. 213.

noiembrie, incluzând aici și formațiunile politice ale minorităților naționale.<sup>6</sup>

O nouă lege a partidelor politice, adoptată în 2003<sup>7</sup>, înăsprește și mai mult condițiile de înregistrare a partidelor politice, ridicând numărul membrilor fondatori la 25 000, domiciliati în cel puțin 18 județe și municipiul București, dar nu mai puțin de 700 de persoane în fiecare dintre aceste județe și municipiul București (art. 19, alin. 3). Aceste prevederi ridică adevărate obstacole în calea libertății de asociere stipulată de Constituția României<sup>8</sup> și fac practic imposibilă constituirea partidelor regionale prin impunerea numărului de minim 700 de membri în fiecare din cele cel puțin 18 județe. România a ajuns astfel să aibă cea mai restrictivă lege a partidelor politice din întreaga Uniune Europeană, unde numărul minim de membri sau susținători pentru înființarea unui partid politic variază de la câteva persoane (trei persoane în țări precum Belgia, Franța, Germania, Italia sau Olanda) până la cel mult câteva mii (1000 de susținători în Polonia, 5000 în Finlanda, 7500 în Portugalia).

Criticat adesea pentru efectele sale dăunătoare libertății de asociere și apariției partidelor regionale, articolul 19 al legii partidelor politice este declarat neconstituțional de către judecătoria Curții Constituționale a României, în februarie 2015, în urma unei contestații formulată de Partidul Pirat (organizație

---

<sup>6</sup> Sursa: Autoritatea Electorală Permanentă: <http://alegeri.roaep.ro/?alegeri=alegeri-parlamentul-romaniei-1996>.

<sup>7</sup> Legea partidelor politice, nr. 14/2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 25/ 17 ian. 2003.

<sup>8</sup> Articolul 40, alin. 1 din Constituția României: "Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere".

Respect pentru oameni și cărți

înființată la Cluj-Napoca de trei membri fondatori, care solicitaseră tribunalului Municipiului București, încă din 2014, înregistrarea ca partid politic, fără liste de susținători).<sup>9</sup> Astfel, o nouă lege a partidelor politice, adoptată în mai 2015<sup>10</sup>, modifică și completează prevederile legii din 2003 în punctele esențiale: un partid poate fi constituit de către cel puțin trei membri fondatori, iar formula organizării și funcționării partidelor politice pe criteriul administrativ-teritorial, din vechea lege, este înlocuită de stipularea că „partidele politice se pot organiza și funcționa la nivel national, la nivel local sau atât la nivel național, cât și local, conform statutului propriu” (art. 4, alin. 1). Rămân totuși sau apar noi bariere în calea partidelor mici: pentru a evita radierea automată, un partid trebuie să depună liste de candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale successive, cu excepția celei prezidențiale, în minimum 75 de circumscripții electorale în cazul alegerilor locale, respectiv o listă completă de candidați în cel puțin o circumscripție electorală sau candidaturi în cel puțin trei circumscripții electorale, în cazul alegerilor parlamentare (art. 47, alin. 1, lit. b).

Efectele legii s-au făcut simțite în creșterea numărului partidelor înregistrate după intrarea ei în vigoare (în martie 2017 *Registrul Partidelor Politice* cuprindea 137 partide<sup>11</sup>) și în apariția multor partide cu caracter local sau regional (Partidul Maramureșenilor, Partidul Vrancea Noastră, Partidul „Mișcarea

<sup>9</sup> Decizi curții Constituționale poate fi consultată aici:

[https://www.ccr.ro/files/products/Decizie\\_75\\_2015.pdf](https://www.ccr.ro/files/products/Decizie_75_2015.pdf).

<sup>10</sup> Legea 114/2015, publicată în *Monitorul Oficial al României* nr. 349/20 mai 2015.

<sup>11</sup> <http://tmb.ro/index.php/partide-politice> (accesat la 23 martie 2017).

pentru Medgidia”, Partidul „Uniunea Pentru Codlea”, Partidul „Mândri că suntem arădeni” sunt doar câteva dintre ele).

## I.2. Legile electorale

Dincolo de dinamica numărului de partide rezultată din condițiile impuse prin legile partidelor, trebuie să spunem că efecte mai pregnante asupra modelării și formatului sistemului de partide a avut legislația referitoare la alegeri. O reconstituire sumară a cadrului juridic pentru alegerile locale și naționale scoate la iveală schimbări repetate ale regulilor jocului, atât în privința pragului electoral, cât și a modurilor de scrutin practicate.

De mai multă stabilitate se poate vorbi totuși în cazul alegerii președintelui României și ai reprezentanților ei în Parlamentul European, unde multiplele acte normative modificatoare n-au vizat tipul de scrutin practicat, ci în special condițiile desfășurării lui. De altfel, modalitatea de alegere a președintelui Republicii, stipulată inițial prin Decretul-Lege Nr. 92/1990<sup>12</sup>, este inclusă în textul constituțional, deci mai dificil de modificat. Potrivit Constituției (art. 81), președintele României este ales prin vot universal direct și poate îndeplini această funcție pentru cel mult două mandate; “este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit

---

<sup>12</sup> *Decret-Lege Nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României*, publicat în *Monitorul Oficial al României* nr. 35/18 martie 1990, art. 73.

Respect pentru oameni și cărți

această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi”.<sup>13</sup> Totuși, Legea 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, modificată în septembrie 2009 de cabinetul Emil Boc printr-o ordonanță de urgență<sup>14</sup>, adaugă formulării „majoritatea alegătorilor înscriși în listele electorale”, regăsită în Constituție, cuvântul „permanente” („...majoritatea alegătorilor înscriși în listele electorale permanente”). Deși modificarea e minoră, asistăm „la faptul nepermis ca o lege organică să facă adăugiri textului constituțional”<sup>15</sup>, schimbând baza de calcul a majorității.

În privința alegerii europarlamentarilor, Legea 33/2007<sup>16</sup> stabilește un sistem electoral proporțional, cu liste de partid închise (candidații sunt aleși în ordinea în care apar pe listă), cu o singură circumscripție (teritoriul României constituie o singură circumscripție) și cu un prag electoral de 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național. Sunt acceptate și candidaturile independente, din partea oricărui cetățean român sau cetățean al altui stat membru al Uniunii Europene

<sup>13</sup> *Constituția României*, republicată, *Monitorul Oficial*, Partea I, Nr. 767/31 octombrie 2003, art. 81: *Alegerea Președintelui*.

<sup>14</sup> OU Nr. 95 din 2 septembrie 2009, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, Nr. 608 din 3 septembrie 2009.

<sup>15</sup> Vezi Alexandru Radu, „Inginerii electorale în România postcomunistă”, în revista *Sfera Politicii*, Volum XXIII, Nr 3 (185)/Iulie-Septembrie 2015, p. 5.

<sup>16</sup> *Legea 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European*, cu modificările și completările ulterioare, republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 627/31 august 2012.

care are dreptul de a fi ales și este susținut de cel puțin 100.000 de alegători – art. 17, alin.1 (în timp ce un partid politic, pentru a-și depune lista de candidați, are nevoie de 200.000 de semnături de susținere). Pentru a obține mandatul, candidatul independent trebuie să adune un număr de voturi valabil exprimate cel puțin egal cu coeficientul electoral național.<sup>17</sup> Legea a fost criticată adesea, fie pentru numărul mare de semnături de susținere cerute candidaților independenți la înscrierea în competiție, fie pentru alegerea europarlamentarilor într-o circumscripție unică (sistem practicat și în alte state membre), existând propuneri alternative de împărțire a teritoriului național în mai multe circumscripții electorale (de exemplu, în 8 circumscripții regionale, după modelul regiunilor de dezvoltare), fie pentru listele de partid închise, care nu dau alegătorului posibilitatea de a ierarhiza candidații pe listă în ordinea preferințelor proprii. De altfel, dezbateri și propuneri de reformă electorală au loc și la nivelul Uniunii Europene (care lasă în prezent la latitudinea statelor membre sistemele de vot folosite și modalitățile de alocare a mandatelor), inclusiv referitoare la introducerea unui scrutin transnațional, cu liste transnaționale semideschise, formate din candidați din mai multe țări europene, ca o modalitate de combatere a deficitului democratic și de reducere a absenteismului.

Revenind la alegerile naționale, primele, din 20 mai 1990, sunt organizate în baza Decretului-Lege nr. 92 din martie

---

<sup>17</sup> „Coeficientul electoral național reprezintă partea întreagă a raportului dintre numărul total de voturi valabil exprimate și numărul de mandate de parlamentari europeni ce revin României” (art. 51, alin. 2).

Respect pentru oameni și cărți

1990<sup>18</sup>, emis de Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, care prevedea un sistem de reprezentare proporțională a mandatelor rezultate în urma votării (art. 4), pe liste de partid închise, „care pot cuprinde cel mult numărul de deputați sau senatori ce trebuie aleși în fiecare circumscripție electorală” (art. 11, alin.2) și fără prag electoral. Urmau să fie aleși 387 de deputați (cărora li se adăugau reprezentanții organizațiilor minorităților naționale înregistrate legal, beneficiare ale unui mandat din oficiu, dacă nu întruneau numărul de voturi necesare obținerii lui –art. 4, alin. 2), iar numărul senatorilor era dat de populația județelor.<sup>19</sup> Repartizarea mandatelor se realiza în etape (articolele 71-72), prima fiind aceea a atribuirii lor directe, în funcție de coeficientul electoral, candidaților în ordinea înscrierii lor pe listă și începând cu lista pentru care s-au exprimat cele mai multe voturi, precum și candidaților independenți care au obținut un număr de voturi cel puțin egal cu coeficientul electoral. În etapele următoare, mandatele rămase neatribuite erau repartizate, după centralizarea voturilor neutilizate în prima etapă, listelor sau candidaților independenți, în ordine descrescătoare, după metoda celor mai mari resturi și prin aplicarea aceluiași coeficient electoral, întâi la nivel de circumscripție (județ), apoi la nivel național.

---

<sup>18</sup> *Decret-Lege Nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României*, publicat în *Monitorul Oficial al României*, Nr. 35/18 martie 1990.

<sup>19</sup> „Senatul este format din senatori aleși, în funcție de populația județelor, astfel: în județele cu populație de până la 500.000 locuitori se aleg câte doi senatori; în cele cu populație de la 501.000 până la 750.000 locuitori se aleg câte 3 senatori; în celelalte județe se aleg câte 4 senatori; în municipiul București se aleg 14 senatori” (art. 6, alin. 2).