

**DECIZIA nr.682**

**din 27 iunie 2012**

**asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali**

I. 1. Cu adresa nr.51/2251 din 31 mai 2012, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată de 54 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea art.48 din Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

2. Autorii sesizării sunt următorii: Mircea-Nicu Toader, Iulian Vladu, Valeriu Tabără, Dănuț Liga, Victor Boianțiu, Samoil Vîlcu, Mihai Doru Opreșcan, Adrian Gurzău, Toader Stroian, Marius Rogin, Maria Stavrositu, Zafir Iorguș, Stelian Fuiă, Adrian Popescu, Mihai Banu, Vasile Gherasim, Costică Canacheu, Gheorghe Albu, Ioan-Nelu Botiș, Valerian Vreme, Mihai Stroe, Adrian Henorel Nițu, Constantin Dascălu, Stelian Ghiță-Eftemie, Cristina Elena Dobre, Sever Voinescu-Cotoi, Daniel Buda, Carmen Axenie, Alin Augustin Florin Popoviciu, Viorel Arion, Sorin Ștefan Zamfirescu, Claudia Boghicevici, Ioan Bălan, Sanda Maria Ardeleanu, Mihai

Surpățeanu, Cătălin Ovidiu Buhăianu-Obuf, Dumitru Pardău, Gelu Vișan, Marius-Sorin Göndör, Ioan Oltean, Bogdan Cantaragiu, Ioan Holdiș, Adrian Florescu, Doinița–Mariana Chircu, Florian Daniel Geantă, Elena Gabriela Udrea, Ștefan-Daniel Pirpiliu, Sulfina Barbu, Dan Gabriel Gospodaru, Cristian Alexandru Boureau, Tinel Gheorghe, Dan-Radu Zătreanu, Sorin Andi Pandele și Lucian Nicolae Bode.

3. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art art.10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.3834 din 31 mai 2012 și constituie obiectul Dosarului nr.1042 A/2012.

**II.** Obiectul sesizării, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea art.48 din Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

**III.** Criticile de neconstituționalitate sunt, în esență, următoarele:

**1. Modificările aduse legii electorale privitoare la alegerile parlamentare încalcă dispozițiile constituționale ale art.2 potrivit cărora suveranitatea națională se exercită prin organele reprezentative ale statului român și prin referendum.**

1.1. În opinia autorilor sesizării, legea criticată „încalcă voința cetățenilor români exprimată în referendumul din 22 noiembrie 2009”, referendum la care majoritatea participanților la vot au fost în favoarea trecerii la un Parlament unicameral și a reducerii numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane.

1.2. Chiar dacă voința exprimată la referendum ar trebui transpusă prin modificarea Constituției, „totuși trebuie avută în vedere atunci când se dorește modificarea legilor electorale.” Se apreciază că este neconstituțională o lege care, „pe lângă faptul că modifică substanțial modul de alocare a mandatelor, aduce și un plus de parlamentari față de numărul în vigoare la data organizării referendumului, ignorând art.62 alin.(3) din Constituție, care specifică în mod expres faptul că numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, în raport cu populația țării”. Or, conform ultimului recensământ, populația României a scăzut în număr considerabil.

## **2. Modificările aduse prin legea contestată sunt de natură să perturbe stabilitatea dreptului electoral**

2.1. Se încalcă astfel, potrivit sesizării, recomandările Comisiei de la Veneția cuprinse în Raportul explicativ adoptat în cadrul celei de-a 52 -a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), reținute și în Decizia Curții Constituționale nr.51/2002, potrivit căroră trebuie evitată modificarea frecventă a sistemelor de scrutin sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri.

2.2. Se apreciază că și în cauză este aceeași situație cu aceea sancționată de Curte prin decizia mai sus menționată, adică „modificarea legii electorale cu puține luni înainte de alegeri și inducerea unei confuzii pentru alegători în ceea ce privește modalitatea de stabilire a mandatelor”. Se încalcă astfel principiul securității juridice, normele internaționale în materie la care Curtea Constituțională face referire în Decizia nr.51/2012, precum și principiile desprinse din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, într-o jurisprudență constantă (invocată în cuprinsul aceleiași decizii la care autorii sesizării fac referire), subliniază

importanța stabilității legii „indiferent din ce domeniu, însă cu prioritate în materie electorală.”

2.3. Invocându-se același document al Comisiei de la Veneția, se mai arată și că, „din moment ce prin legea contestată se modifică procedura electorală și modalitatea de atribuire a mandatelor de deputat și senator, apar în mod inevitabil dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa.”

2.4. Se prezintă, în fundamentarea acelorași susțineri, considerentele Deciziei nr.51/2012 a Curții Constituționale, prin care se arată deficiențele legislației electorale și se reține faptul că se impune o reconsiderare a acesteia „din perspectiva alegerilor parlamentare din anul 2012, care să asigure, sub toate aspectele, organizarea și desfășurarea unor alegeri democratice în România”.

**3. Punctul 16 din legea supusă controlului de constituționalitate, care introduce la art.48 din lege două noi alineate – 11<sup>1</sup> și 11<sup>2</sup>- încalcă principiul egalității în drepturi, al reprezentativității și echilibrului politic, legea, în ansamblul ei, afectând ideea reprezentativității prevăzute de Legea fundamentală.**

3.1. Se arată că din modul de redactare a textului alin.11<sup>2</sup> rezultă o inegalitate între cetățenii aparținând diferitelor județe ale țării.

3.2. Astfel, la un număr relativ egal de cetățeni, numărul mandatelor pentru Camera Deputaților va fi diferit, respectiv numărul va fi stabilit nu în funcție de principiul reprezentativității, ci în raport de ponderea minorităților naționale sau a comunității românești, care pot sau nu depăși pragul minim de 7% stabilit în mod aleatoriu de către legiuitor.

3.3. În colegiile în care există această situație de fapt se poate ajunge ca numărul mandatelor să fie majorat semnificativ în raport cu numărul mandatelor atribuite pentru colegiile în care nu locuiesc minorități naționale.

3.4. Se poate ajunge astfel ca, în două județe în care există aproximativ același număr de locuitori, cetățenii să fie reprezentați diferit în Parlament, astfel încât în județul în care există o comunitate românească/minoritate națională care depășește 7% din totalul de locuitori al întregului județ, numărul de mandate să îl depășească pe cel aferent unui județ a cărui comunitate românească/minoritate națională nu atinge acest procent.

3.5. Pentru aceste motive, autorii sesizării apreciază că reglementările criticate au un caracter discriminatoriu și abuziv, determinând o reprezentare incorectă și inegală a voturilor cetățenilor în Parlamentul României, având în vedere în acest sens și prevederile art.62 alin.(2) din Constituție.

**4. Prevederile alin.11<sup>2</sup> ale art.48 din Legea nr.35/2008, nou introduse, conțin o noțiune care nu se regăsește în Constituție și care este contrară art.62 alin.(2) din Legea fundamentală, respectiv sintagma de ”comunitate românească”.**

4.1 Se arată că, pe lângă faptul că acest concept nu este definit prin lege și aduce, în acest sens, dificultăți în aplicarea noilor modificări, acesta stabilește un mod de alocare a mandatelor de deputați care nu este conform Constituției.

4.2. Prin aplicarea noilor prevederi s-ar atribui mandate în plus față de cele stabilite pentru județul respectiv pentru locuitorii comunităților românești ce depășesc 7% din populația întregului județ. Or, potrivit Constituției, această excepție se aplică, în conformitate cu art.62 alin.(2) din Constituție, doar organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale. Prin urmare, doar aceste organizații au dreptul instituit de Constituție la câte

un loc de deputat dacă nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament.

4.3. Se creează, pe de o parte, o confuzie între noțiunea de minoritate națională și minoritate locală, instituind reguli diferite pentru fiecare categorie. Pe de altă parte, se permite ca minoritatea să fie reprezentată proporțional, în schimb majoritatea este lipsită de o reprezentativitate reală, conducând la derapaje antidemocratice.

4.4. Se încalcă astfel și statuările obligatorii din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.51/2012 privind necesitatea raționalizării Parlamentului.

4.5. În concluzie, prin legea contestată se urmărește modificarea semnificativă a sistemului electoral, ajungându-se chiar la o majorare a numărului de mandate de deputați sau de senatori, ignorându-se, în mod flagrant, voința cetățenilor de a reduce numărul de parlamentari la 300 și de restructurare a Parlamentului bicameral în unul unicameral, precum și rezultatele recensământului.

**IV.** În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, sesizarea a fost transmisă președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și formula punctele de vedere asupra sesizării de neconstituționalitate.

**V. Președintele Senatului** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.L 213 din 13 iunie 2012 punctul său de vedere în sensul că legea criticată este neconstituțională.

1. Se apreciază că legea supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art.1 alin.(5) și art.2 coroborate cu cele ale art.61 și ale art.62 alin.(3) din Constituția României, sub aspectul nerespectării exigenței

constituționale referitoare la necesitatea asigurării stabilității normelor juridice în domeniul electoral.

2. Referindu-se la principiile statuate de Curtea Constituțională prin Deciziile nr.61/2010 și nr.51/2012, se apreciază că modificările aduse legislației electorale cu câteva luni înainte de alegeri aduc atingere stabilității electorale și încalcă principiul securității juridice instituit de art.1 alin.(5) din Constituție. Se încalcă, totodată, și dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.

3. Totodată, prin modificările aduse sistemului electoral, legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă voința cetățenilor exprimată la referendumul din 22 noiembrie 2009, în sensul reducerii numărului de parlamentari și a modificării structurii Parlamentului. Se încalcă astfel prevederile art.2 din Constituția României, prin raportare și la prevederile art.62 alin.(3), care specifică expres faptul că numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, în raport de populația țării.

4. Se mai arată că, în dezacord cu principiile și recomandările Comisiei de la Veneția, legea criticată induce alegătorului ideea că dreptul său electoral este utilizat într-un mecanism manipulat de cei care sunt la putere. În plus, câtă vreme se modifică procedura electorală și modalitatea de atribuire a mandatelor de deputat și de senator, apar în mod inevitabil dificultăți suplimentare în aplicarea sa de către autoritățile competente în materie.

5. Cu privire la alin.11<sup>2</sup> al art.48, introdus prin legea criticată, se arată că încalcă principiul egalității în drepturi, al reprezentativității, dar și echilibrului politic, legea în ansamblul ei afectând ideea reprezentativității prevăzute de Legea fundamentală.

6. Astfel, din conținutul normativ al textului menționat rezultă o inegalitate între cetățenii aparținând diferitelor județe ale țării. La un număr relativ egal de cetățeni, numărul mandatelor pentru Camera Deputaților va fi diferit, fiind stabilit nu în funcție de principiul reprezentativității, ci în raport de ponderea minorităților naționale sau a comunității românești, care pot sau nu depăși pragul de minim 7% stabilit în mod aleatoriu de către legiuitor. În colegiile în care există această situație de fapt se poate ajunge ca numărul mandatelor să fie majorat semnificativ în raport cu numărul mandatelor atribuite pentru colegiile în care nu locuiesc minorități naționale. Dispozițiile criticate determină astfel o reprezentare incorectă și inegală a voturilor cetățenilor în Parlamentul României.

7. Se mai arată că sintagma “*comunitate românească*”, prevăzută în aceleași dispoziții nou introduse, nu se regăsește în Constituție, fiind contrară prevederilor art.62 alin.(2) din Legea fundamentală. Prin aplicarea modificărilor aduse legii electorale s-ar atribui mandate în plus față de cele stabilite pentru județul respectiv, în condițiile în care această excepție se aplică, potrivit art.62 alin.(2) din constituție, doar organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale. Totodată, se creează o confuzie între noțiunea de minoritate națională și minoritate locală, se permite ca minoritatea să fie reprezentată proporțional, în timp ce majoritatea este lipsită de o reprezentativitate reală, ceea ce conduce la derapaje antidemocratice și încalcă atât principiul egalității, cât și al reprezentativității.

**VI. Președintele Camerei Deputaților** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.51/2453 din 13 iunie 2012, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată, pentru următoarele motive:



1. Legea criticată nu respectă principiul statului de drept, încălcând voința cetățenilor exprimată în referendumul din 22 noiembrie 2009, în sensul trecerii la un Parlament unicameral și al reducerii numărului de parlamentari. Astfel, din conținutul acesteia rezultă că numărul parlamentarilor nu numai că nu se va reduce, ci va crește într-o anumită măsură, “ceea ce este neconform voinței populare exprimate”.

2. Se mai arată că, adoptarea acestei legi, cu mai puțin de 6 luni înainte de data alegerilor parlamentare, încalcă principiul securității juridice instituit implicit de art.1 alin.(5) din Constituție.

3. Potrivit aceluiași punct de vedere, legea criticată, la pct.16, încalcă grav prevederile art.62 alin.(2) din Constituție, pentru că se creează o nouă grupare socială, și anume comunitățile românești din cadrul unor județe, comunități asimilate astfel cu minoritățile sociale județene. Se apreciază că “acest text este contrar tuturor dispozițiilor din Constituție referitoare la minorități, care nu pot fi decât naționale și nicidecum județene.” Se invocă Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Grosaru împotriva României*, 2010.

4. Cu privire la procentul de 7% instituit prin dispozițiile criticate, se arată că nu este reglementat de art.62 alin.(2) din Constituție, și “modifică neconstituțional modalitatea de a caracteriza un grup social ca fiind format din persoane aparținând minorităților naționale”. Se arată că “minoritățile naționale rezultă din raportarea numărului de persoane care le aparțin, la numărul total al locuitorilor unui stat, și nu la cel al unui județ”, apreciindu-se că “este profund neconstituțional ca raportarea în cauză să se facă la numărul de locuitori ai unui județ, mai ales că în acel județ este posibil ca persoane care aparțin majorității etnice la nivel național să devină minoritate”.

5. Se mai arată și că prin legea criticată se aduce atingere caracterului reprezentativ al Parlamentului României, încălcându-se astfel prevederile art.2 alin.(1) și art.61 alin.(1) din Constituție. Astfel, tipul de scrutin trebuie să fie conform sistemului de partide, adică într-un sistem de două partide este posibil un scrutin majoritar uninominal cu un tur, în timp ce într-un sistem multipartidist sunt posibile doar reprezentarea proporțională și scrutinele mixte. Într-un stat multipartidist, cum este cazul României, nu poate fi asigurată reprezentativitatea printr-un tip de scrutin majoritar uninominal cu un tur specific sistemului de două partide.

**VII. Guvernul** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.5/3992/2012, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4217 din 21 iunie 2012, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, pentru următoarele motive:

1. Cât privește criticile aduse legii în ansamblul ei în sensul că reglementările propuse intervin chiar în anul electoral, ceea ce ar aduce atingere stabilității electorale, în punctul de vedere exprimat se observă că și legislația electorală anterioară a fost modificată cu mai puțin de un an înainte de alegeri, fapt ce nu a fost sancționat de Curtea Constituțională cu ocazia exercitării controlului de constituționalitate, și nu a creat dificultăți deosebite autorităților însărcinate cu aplicarea sa. Referitor la dispozițiile Codului bunelor practici în materie electorală elaborat de Comisia de la Veneția, se arată că nu are caracter obligatoriu; statele își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, având în vedere respectarea drepturilor omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special, considerente reținute în Decizia nr.61/2010 a Curții Constituționale.

2. Se mai arată că prin reglementările criticate s-a dorit corectarea unora dintre problemele majore relevate din alegerile parlamentare

precedente, în acord cu constatările Curții Constituționale cuprinse în Decizia nr.61/2010.

3. Referitor la susținerea autorilor sesizării privind importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, se remarcă faptul că legea criticată nu aduce modificări procedurii de vot, stabilind doar un nou mecanism de repartizare a mandatelor, specific tipului de scrutin majoritar uninominal. Se opinează că „acest fapt nu este de natură a crea probleme cetățenilor în procesul votării, nefiind susceptibil a aduce atingere drepturilor electorale, ci, dimpotrivă, aduce noi garanții pentru respectarea principiilor constituționale ale egalității în fața legii și reprezentativității.”

4. Referitor la referendumul privind reducerea numărului de parlamentari, se arată că este unul consultativ și, prin urmare, nu obligă autoritățile statului la adoptarea unei decizii în concordanță cu voința poporului rezultată în urma referendumului.

5. În ceea ce privește art.16 din lege, se apreciază că includerea unei asemenea dispoziții a reieșit din necesitatea reglementării situației unor cetățeni români aparținând comunității românești sau unor minorități naționale pentru care actuala lege electorală nu asigură respectarea principiilor egalității și reprezentativității. Invocându-se sub acest aspect considerente cuprinse în Decizia nr.148/2003 a Curții Constituționale, se apreciază că reglementarea criticată dă eficiență principiului egalității și reprezentativității, dat fiind faptul că atât minoritățile naționale care au un anumit procent în anumite circumscripții electorale, cât și comunitatea românească minoritară în alte circumscripții primesc în egală măsură mandate, de drept, în temeiul legii. În plus, circumscripțiile electorale sunt egale ca număr de locuitori, indiferent de numărul mandatelor atribuite suplimentar.

6. Cu privire la pretinsa încălcare a art.15 din Constituție, se arată că autorii obiecției nu motivează în nici un fel viciile de neconstituționalitate.

### **CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Senatului, Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului - raportor, Legea privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, precum și dispozițiile Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

**VIII. Curtea Constituțională** a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de cei 54 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Democrat Liberal.

**IX. 1. Obiectul sesizării**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea art.48 din Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

2. Examinând actele dosarului, precum și fișa legislativă a actului contestat, Curtea constată că, în realitate, obiectul sesizării îl constituie Legea privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea

Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

X. Criticile formulate de autorii sesizării privesc atât legea în ansamblul său, cât și, în mod distinct, dispoziții ale acesteia, respectiv alineatele 11<sup>1</sup> și 11<sup>2</sup>, introduse la art.48 din Legea nr.35/2008, care au următorul cuprins:

*”(11<sup>1</sup>) În caz de balotaj se va organiza un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur. La al doilea tur de scrutin participă numai candidații aflați în situație de balotaj. În al doilea tur de scrutin este declarat ales candidatul care a obținut numărul cel mai mare de voturi valabil exprimate.*

*(11<sup>2</sup>) Dacă într-un județ în care locuitorii aparținând comunității românești sau unei minorități naționale depășesc, conform datelor oficiale finale ale ultimului recensământ al populației 7% din totalul locuitorilor județului, nici un candidat al competitorilor electorali aparținând acelei comunități nu a obținut mandat conform alin.(11), se acordă un mandat în Camera Deputaților candidatului cel mai bine plasat al competitorilor electorali aparținând acelei comunități. Acest mandat se atribuie peste numărul de mandate ce revin județului respectiv.”*

XI. 1. Se susține că legea supusă controlului de constituționalitate încalcă următoarele dispoziții din Constituție: art.1 alin.(5) referitor la obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.2 – *Suveranitatea*, art.15 alin.(1) - *Universalitatea*, art.16 alin.(1) privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, art.61 – *Rolul și structura (Parlamentului)* și art.62 - *Alegerea Camerelor*.

2. Se invocă, în temeiul dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, considerentele care au fundamentat pronunțarea de către Curtea Constituțională a Deciziei nr.51 din 25 ianuarie 2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012. De asemenea, se invocă și actele internaționale la care această decizie a Curții Constituționale face referire, respectiv: art.21 alin.(3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art.3 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și recomandările Comisiei de la Veneția cuprinse în Raportul explicativ adoptat în cadrul celei de-a 52 - a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002).

XII. Examinând obiecția de neconstituționalitate Curtea constată că aceasta este întemeiată și urmează a fi admisă, pentru următoarele considerente:

**1. Legea criticată încalcă dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(3), potrivit cărora “România este stat de drept [...]”, ale art.2 – Suveranitatea și ale art.61- Rolul și structura (Parlamentului), întrucât**

## **consacră o soluție legislativă contrară voinței poporului exprimată la referendumul național din data de 22 noiembrie 2009**

1.1 Autorii sesizării susțin că legea ce face obiectul sesizării încalcă dispozițiile constituționale ale art.2 potrivit cărora suveranitatea națională se exercită prin organele reprezentative ale statului român și prin referendum, întrucât nu respectă voința cetățenilor români exprimată la referendumul din 22 noiembrie 2009 în sensul trecerii la un Parlament unicameral și a reducerii numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane. În opinia acestora, prin modul de atribuire a mandatelor, legea aduce un plus de parlamentari față de numărul în vigoare la data organizării referendumului, ignorând art.62 alin.(3) din Constituție, care specifică în mod expres faptul că numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, în raport cu populația țării, care, conform ultimului recensământ, a scăzut în număr considerabil.

1.2. Curtea constată că, la data de 22 octombrie 2009, Președintele României, după consultarea Parlamentului, a emis Decretul nr.1.507 pentru organizarea unui referendum național, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 714 din 22 octombrie 2009, prin care a chemat poporul român să-și exprime voința cu privire la două probleme de interes național: trecerea la un Parlament unicameral și reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane.

1.3. Până la momentul adoptării legii criticate în prezenta cauză, opțiunea poporului în sensul reducerii numărului de parlamentari nu a format obiectul niciunei reglementări legislative. În ceea ce privește reglementarea criticată, aceasta modifică legea electorală, respectiv Legea nr.35/2008, iar, prin reglementarea tipului de scrutin poate determina o

creștere a numărului de parlamentari, care nu respectă voința poporului exprimată la referendum.

1.4. Or, referendumul, indiferent de caracterul său – decizional sau consultativ - cum este cazul referendumului național din anul 2009, reprezintă o modalitate de exercitare a suveranității naționale.

1.5. Art.2 din Constituție prevede în acest sens că „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.*” Cu privire la acest text din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a statuat, de exemplu prin Decizia nr. 419 din 26 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 274 din 28 aprilie 2009, că “*exprimă voința constituentului român, potrivit căreia, în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține într-adevăr poporului român, însă aceasta nu poate fi exercitată într-un mod direct, nemijlocit, la nivel individual, forma de exercitare fiind cea indirectă, mijlocită, prin procedul alegerii organelor reprezentative. Modalitatea de constituire a acestora din urmă reprezintă expresia suveranității naționale, manifestată prin exprimarea voinței cetățenilor în cadrul alegerilor libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”.

1.6. Întrucât pot exista situații în care problematica asupra căreia poporul este chemat să își exprime voința să afecteze interesele reprezentanților aleși (cum este cazul reducerii numărului de parlamentari sau al reducerii indemnizațiilor parlamentarilor), Comisia de la Veneția, în documentul intitulat *Linii directoare pentru organizarea referendumului*, adoptat la cea de-a 68-a sesiune plenară (13-14 octombrie 2007), a reținut că efectele referendumului trebuie să fie expres prevăzute în Constituție sau prin lege, fie că referendumul este consultativ, fie că este decizional.



Totodată, este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă însă are caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară.

1.7. Faptul că, în cazul referendumului consultativ, nu este stabilită o astfel de procedură ulterioară, nu se traduce într-o lipsă a efectelor acestui referendum. Nici nu ar fi admisibil într-un stat de drept ca voința populară, exprimată cu o largă majoritate (în cazul de față, 83,31% dintre voturile valabil exprimate), să fie ignorată de reprezentanții aleși ai poporului.

1.8. În același sens, într-o cauză în care a avut a se pronunța cu privire la efectele referendumului consultativ, Curtea Supremă a Canadei a statuat că *„ordinea constituțională canadiană existentă nu poate rămâne indiferentă în fața expresiei clare a unei majorități clare a cetățenilor din Quebec [...]”* exprimată cu prilejul unui asemenea referendum. (*Renvoi relatif à la sécession du Québec, 1998, R.C.S. 217, par.92*).

1.9. Tot astfel, practica statelor democratice relevă faptul că reprezentanții poporului sunt în mod substanțial legați de rezultatele consultărilor populare. Astfel, de exemplu, în Norvegia, un referendum consultativ a condus, în anul 1972, la respingerea aderării la Comunitățile Europene, în contextul în care majoritatea membrilor Parlamentului erau în favoarea aderării. Tot astfel, în Danemarca, un referendum consultativ a permis ca Actului Unic European, inițial respins de Parlamentul danez, să fie ratificat. Așadar, chiar dacă, teoretic, reprezentanții aleși ai poporului sunt liberi să decidă distinct de voința populară, în practică se supun acestei voințe.

1.10. Din această perspectivă, ceea ce distinge un referendum consultativ de unul decizional nu este, în principal, chestiunea privitoare la

respectarea sau nu a voinței populare – această voință nu poate fi ignorată de aleșii poporului, întrucât este o expresie a suveranității naționale –, ci caracterul efectului referendumului (direct sau indirect). Spre deosebire de referendumul decizional, referendumul consultativ produce un efect indirect, în sensul că necesită intervenția altor organe, de cele mai multe ori a celor legislative, pentru a pune în operă voința exprimată de corpul electoral.

1.11. Această interpretare se întemeiază și pe principiul loialității constituționale, desprins și interpretat prin coroborarea dispozițiilor constituționale ale art.1 - *Statul român*, art.2 - *Suveranitatea* și art.61 – *Rolul și structura* (Parlamentului), principiu care, în această materie, impune ca autoritățile cu competențe decizionale în domeniile vizate de problematica supusă referendumului (în cazul de față Parlamentul) să ia în considerare, să analizeze și să identifice modalități de punere în practică a voința exprimată de popor. O altă viziune asupra efectelor referendumului consultativ l-ar reduce pe acesta la un exercițiu pur formal, un simplu sondaj de opinie.

1.12. Pentru aceste considerente, Curtea constată că reglementarea unor prevederi prin care se tinde la o soluție legislativă care nu respectă voința exprimată de popor la referendumul consultativ menționat este în contradicție cu prevederile constituționale ale art.1, 2 și 61.

**2. Legea criticată încalcă principiul securității juridice, consacrat implicit de art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât modifică legislația electorală în anul în care au loc alegeri, iar această modificare are consecințe negative asupra bunei desfășurări a procesului electoral și a exercitării dreptului la vot.**

2.1. Autorii sesizării susțin că modificările aduse prin legea contestată sunt de natură să perturbe stabilitatea dreptului electoral, încălcând o serie de dispoziții constituționale și din documente internaționale, recomandările

Comisiei de la Veneția cuprinse în Raportul explicativ adoptat în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), reținute prin Decizia Curții Constituționale nr.51/2002, potrivit căreia trebuie evitată modificarea frecventă a sistemelor de scrutin sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie.

2.2. Curtea constată că Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională în data de 4 martie 2008, fiind publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.196 din 13 martie 2008.

2.3. La două luni de la adoptare, legea a fost modificată substanțial prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.409 din 30 mai 2008, iar, la 5 luni de la adoptare, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.630 din 29 august 2008.

2.4. În anul 2009, Legea nr.35/2008 a fost modificată prin legile de aprobare a celor două ordonanțe de urgență a Guvernului menționate (Legea nr.50/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 26 martie 2009, și Legea nr.323/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.708 din 21 octombrie 2009), iar în anul 2012 a fost modificată prin Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedura civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 30 mai 2012.

2.5. Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii cu privire la dispoziții ale Legii nr.35/2008. De referință sub aspectul criticilor de neconstituționalitate formulate, în sensul că este invocată ca temei al acestora, este jurisprudența în materie a Curții Constituționale începând cu anul 2010, orientată către evidențierea unor obligații ale legiuitorului în această materie, determinate de constatarea numeroasele modificări ale legislației electorale și a deficiențelor sistemului electoral sesizate cu prilejul alegerilor parlamentare din anul 2008 și a celor prezidențiale din 2009. În această jurisprudență, Curtea Constituțională a subliniat necesitatea reexaminării întregii legislații electorale, evidențiind aspectele care trebuie supuse reexaminării și principiile pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere în acest sens și, totodată, a subliniat necesitatea stabilității legii în materie electorală, expresie a principiului securității juridice.

2.6. Astfel, prin Decizia nr.61 din 14 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.76 din 3 februarie 2010, Curtea a reținut următoarele: *”În activitatea sa Curtea Constituțională a soluționat mai multe cauze privind constituționalitatea unor dispoziții ale Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, constatând că actuala reglementare a sistemului electoral românesc prezintă o serie de imperfecțiuni și, ca atare, se impune o reconsiderare a acesteia din perspectiva alegerilor parlamentare din anul 2012, care să asigure, sub toate aspectele, organizarea și desfășurarea unor alegeri democratice în România. În această privință, Curtea consideră că trebuie, în primul rând, să se pornească de la realitățile economice, politice și sociale ale țării, de la rolul partidelor politice în procesul electoral, de la necesitatea raționalizării Parlamentului și, în final, să fie reglementat un tip de scrutin corespunzător*

*concluziilor desprinse și care să aibă corespondent în tipurile de scrutin care se regăsesc în majoritatea statelor europene.”*

2.7. Curtea a reținut, totodată, că *”Legea nr. 35/2008, cu modificările și completările ulterioare, reglementează un mecanism electoral care nu are nicio legătură cu elementele de conținut ale tipului de scrutin majoritar uninominal, organizat cu un singur tur și care este practicat în alte state. Este de reținut că niciun sistem electoral în care este reglementat un tip de scrutin majoritar uninominal cu un singur tur de scrutin nu prevede vreun prag electoral, în timp ce Legea nr. 35/2008 prevede două tipuri de praguri electorale alternative. Rezultatele alegerilor parlamentare din noiembrie 2008 au arătat că mecanismul utilizat pentru atribuirea mandatelor a avut drept consecință rezultate neconforme celor specifice unui tip de scrutin majoritar uninominal, rezultate determinate de calculele matematice reglementate de regulile procedurii electorale ale scrutinului uninominal prevăzut de Legea nr. 35/2008. Așa se face că desemnarea unor parlamentari s-a realizat pe baza unor calcule, fără ca o asemenea desemnare să rezulte din alegeri, în urma exprimării prin vot a opțiunilor politice.”*

2.8. Prin Decizia nr. 503 din 20 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353 din 28 mai 2010, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.48 alin.(17) din Legea nr.35/2008, întrucât îndepărta de la procesul electoral, în cazul alegerilor parțiale, candidatura ca independent a unei persoane, încălcând astfel prevederile art.37 din Constituție - *”Dreptul de a fi ales”*.

2.9. Prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii privind organizarea și desfășurarea

alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

2.10. Cu acel prilej, Curtea a reținut în mod critic frecvențele modificări ale legislației electorale, observând că *”Legea nr.35/2008 fost modificată, la două luni de la adoptarea de către Parlament prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2008, [...], și la 5 luni de la adoptare prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2008, [...] Prin aceasta din urmă ordonanță au fost aduse 92 de modificări și completări legii, în condițiile în care legea adoptată inițial de Parlament cu respectarea art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție cuprindea 76 de articole și o anexă referitoare la circumscripțiile electorale.”*

2.11. Totodată, statuând că *”dreptul la alegeri libere impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral”*, respectiv că *”stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art.1 alin. (5) din Constituție”*, și observând că modificarea legislativa intempestivă *”poate fi de natură să creeze dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa, sub aspectul adaptării la procedura nou instituită și operațiunile de ordin tehnic pe care aceasta le presupune”*, respectiv că *”aceasta reglementare este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urma, restrângerea exercițiului acestui drept”*, Curtea a constatat

neconstituționalitatea legii criticate. Considerentele deciziei au avut în vedere și Codul bunelor practici in materie electorală adoptat de către Comisia de la Veneția, act în care se arată faptul că stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor și caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul, respectiv că ceea ce trebuie evitat nu este atât modificarea sistemelor de scrutin, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri.

2.12. Referindu-se la considerentele Deciziei nr.61/2010, Curtea a arătat din nou că *”actuala reglementare a sistemului electoral românesc prezintă o serie de imperfecțiuni, [...], și, ca atare, se impune o reconsiderare a acesteia din perspectiva alegerilor parlamentare din anul 2012, care să asigure sub toate aspectele, organizarea și desfășurarea unor alegeri democratice în România”,* subliniind *“necesitatea ca întreaga legislație electorală referitoare la alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, a Președintelui României, alegerile pentru Parlamentul European, precum și la alegerea autorităților administrației publice locale să fie reexaminată, urmând a fi concentrată într-un cod electoral, ale cărui dispoziții comune și speciale să asigure, în concordanță cu principiile constituționale, organizarea unui scrutin democratic, corect și transparent.”*

2.13. Astfel cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența invocată, Codul bunelor practici in materie electorală - Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), accentuează stabilitatea unor reguli ale dreptului electoral, *”în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscriptiilor”*. În

același document se mai statuează că *"ar fi necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite - ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic"*.

2.14. Subliniind aceleași principii, Raportul asupra calendarului și inventarului criteriilor politice de evaluare a alegerilor adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice cu ocazia celei de-a 34-a Reuniuni (Veneția, 14 octombrie 2010) reține, totodată, că *"orice reformă care vizează legislația electorală care urmează să se aplice unor alegeri trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi cu adevărat aplicabilă"*. Cu toate acestea, în anumite situații, *"pot fi acceptate excepții de la regula de un an, de exemplu, dacă este necesar să fie remediate pe cale legislativă probleme neprevăzute, sau pentru a rectifica legislația electorală, acolo unde aceasta ar aduce atingere drepturilor recunoscute la nivel internațional."*

2.15. Cu privire la forța juridică a dispozițiilor Codului bunelor practici în materie electorală, elaborat de Comisia de la Veneția, invocat de autorii sesizării, Curtea a reținut, prin Decizia nr.51/2010, că, *"într-adevar acest act nu are un caracter obligatoriu, însă recomandările sale constituie coordonate ale unui scrutin democratic, în raport cu care statele - care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim - își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special"*.

2.16. De altfel, Codul bunelor practici în materie electorală este reținut ca document internațional relevant și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (de exemplu, Hotărârea pronunțată în cauza *Petkov și*



*alții împotriva Bulgariei* din 11 iunie 2009 sau Hotărârea pronunțată în cauza *Grosaru împotriva României* din 2 martie 2010).

2.17. Autorii sesizării invocă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului prin care s-a statuat cu privire la cerințele accesibilității și previzibilității legii, respectiv reperatele pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe (Hotărârile pronunțate în cauze precum *Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 1979, *Rekvenyi contra Ungariei*, 1999, *Rotaru împotriva României*, 2000, *Amman împotriva Elveției*, 2005).

2.18. Jurisprudența și documentele examinate relevă instabilitatea legislației românești în materie electorală, în contradicție cu principiile statului de drept, existența unor deficiențe ale sistemului electoral actual, necesitatea modificării legislației electorale și faptul că aceasta trebuie să aibă o solidă fundamentare, respectiv să se concretizeze într-un act complex – un Cod electoral, precum și faptul că modificarea trebuie să respecte principiul securității juridice, respectiv să nu intervină (cu unele excepții admisibile) cu mai puțin de un an înainte de alegeri.

2.19. Examinând legea criticată, Curtea constată că aceasta modifică, în principal, tipul de scrutin stabilit de reglementarea electorală actuală în materie, în încercarea de a corecta unele dintre deficiențele acesteia. Astfel, potrivit expunerii de motive care însoțește proiectul de lege, modificările aduse Legii nr.35/2008 ”vizează eliminarea elementelor discriminatorii, prin reglementarea atribuirii mandatului de parlamentar candidaților care au obținut numărul cel mai mare de voturi valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat [...]”.

2.20. Demersul legiuitorului nu este însă fundamentat în sensul reținut de Curte în jurisprudența sa (în raport de *realitățile economice, politice și*

*sociale ale țării, rolul partidelor politice în procesul electoral, necesitatea raționalizării Parlamentului*), aspect criticat de autorii sesizării cu referire la dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

2.21. Curtea constată în acest sens că dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. Potrivit alin.(1) al art.6 din Legea nr.24/2000, soluțiile pe care proiectul de act normativ le cuprinde "*[...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*" iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, "*pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare*".

2.22. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) potrivit căroră, *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*, precum și ale art.147 alin.(4) potrivit căroră deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.

2.23. Se constată, totodată, că modificarea Legii nr.35/2008 – în esența acesteia, câtă vreme modificarea privește tipul de scrutin reglementat de actuala legislație - intervine cu aproximativ 6 luni înaintea alegerilor, ceea

ce, astfel cum susțin și autorii sesizării în motivarea acesteia, încalcă principiile statuate de Curtea Constituțională în aplicarea art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în concordanță cu dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu raportare și la Codul bunelor practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneția.

2.24. Curtea constată că și legislația electorală actuală a fost modificată cu mai puțin de un an înainte de alegeri. Spre deosebire însă de situațiile în care a avut a examina prevederi ale acestei legislații, situații când nu a fost sesizată cu critici în acest sens, în prezenta cauză Curtea a fost sesizată și trebuie să se pronunțe cu privire la modificarea intempestivă a legislației electorale din perspectiva consecințelor pe care aceasta le produce – la fel ca în precedentul soluționat prin Decizia nr.51/2012 -, precum și cu privire la nerespectarea dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

2.25. Pentru a răspunde acestor critici, Curtea trebuie să aibă în vedere evoluția legislației electorale și a problemelor de constituționalitate pe care aceasta le-a ridicat de-a lungul timpului, reflectate în jurisprudența sa în materie, jurisprudență care a încorporat, în raport de această evoluție, prin receptarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, o serie de principii statuate în documente internaționale de referință.

2.26. Astfel, de-a lungul timpului, instabilitatea legislativă în materie electorală, determinată de modificarea acestei legislații, cu precădere, în anii electorali, s-a relevat a fi nu doar un factor de incertitudine juridică, ci și o cauză a deficiențelor acestei legislații, constatate cu prilejul aplicării sale. De aceea Curtea a constatat și a subliniat în repetate rânduri necesitatea fundamentării actului de legiferare, precum și a realizării unui demers

legislativ complex în materie electorală - a unei reexaminări „*de ansamblu*” a Legii nr.35/2008. Ceea ce a sancționat Curtea prin Decizia nr.51/2012, invocată de autorii sesizării, nu a fost doar modificarea legislației electorale într-un an în care au loc alegeri. Reținând încălcarea, prin legea criticată, a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea a analizat consecințele acestei modificări : ”*dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa, sub aspectul adaptării la procedura nou instituită și operațiunile de ordin tehnic pe care aceasta le presupune*”, „*dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept.*”

2.27 Sunt astfel încălcate dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3), și alin.(5), precum și ale art.2.

**3. Punctul 16 din legea ce face obiectul sesizării, respectiv alineatul (11<sup>2</sup>) introdus la art.48 din Legea nr.35/2008, încalcă prevederile constituționale ale art.2 – *Suveranitatea*, art.4 – *Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni*, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.61 alin.(1) teza întâi potrivit căruia “*Parlamentul este organul reprezentativ supreme al poporului roman [...]*” și art.62 alin.(1) potrivit căruia “*Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale*”.**

3.1. În opinia autorilor sesizării, alin.(11<sup>2</sup>) al art.48 din Legea nr.35/2008 încalcă principiul egalității în drepturi, al reprezentativității și echilibrului politic, legea, în ansamblul ei, afectând ideea reprezentativității prevăzute de Legea fundamentală.

3.2. Față de aceste susțineri, Curtea constată, mai întâi, că pun în discuție modul de atribuire a mandatelor de deputați și senatori, așadar tipul

de scrutin reglementat de lege. De principiu, opțiunea pentru un anumit tip de scrutin aparține legiuitorului, soluție care rezultă din dispozițiile art.62 din Constituție care obligă la alegerea prin vot a Parlamentului, lăsând legiuitorului posibilitatea de a stabili prin lege tipul sistemului electoral, precum și modalitățile concrete de organizare și desfășurare a scrutinului.

3.3. În același sens sunt și dispozițiile art.3 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Cu privire la aceste dispoziții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că stabilesc obligația statelor contractante de a derula alegeri „libere”, „la intervale rezonabile”, „prin scrutin secret”, „în condiții care să asigure libera exprimare a voinței poporului”, fără a impune introducerea unui sistem determinat de vot, cum ar fi votul proporțional sau cel majoritar, cu unul sau două tururi de scrutin (Hotărârea pronunțată în *cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei, din 2 martie 1987, par.54*).

3.4. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, de asemenea, că există numeroase moduri de a organiza și de a face să funcționeze sistemele electorale, după cum se constată existența unei multitudini de diferențe între statele contractante în această materie, datorate evoluției lor istorice, diversității culturale și de gândire politică, astfel că fiecare stat va „încorpora” aceste elemente în propria viziune despre democrație (Hotărârea pronunțată în *cauza Hirst împotriva Regatului Unit, din 6 octombrie 2005, par. 61*).

3.5. Aceeași Curte a mai statuat că, pentru a răspunde scopurilor art. 3, orice sistem electoral are a fi apreciat în funcție de evoluția politică a unui stat, încât detalii inacceptabile în cadrul unui sistem determinat pot să apară ca justificate în altul, cerința esențială rămânând aceea ca sistemul adoptat să

îndeplinească, în esență, condițiile asigurării liberei exprimări a voinței poporului în alegerea corpului legislativ (Hotărârea pronunțată în cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, din 2 martie 1987, par.54). Astfel, niciuna dintre condițiile impuse, dacă este cazul, nu trebuie să împiedice libera exprimare a poporului cu privire la alegerea corpului legislativ - cu alte cuvinte, ele trebuie să reflecte sau să nu contracareze preocuparea de a menține integritatea și eficiența unei proceduri electorale ce urmărește să determine voința poporului prin intermediul sufragiului universal (Hotărârea pronunțată în cauza *Yumak și Sadak împotriva Turciei* din 8 iulie 2008, par.109). Această alegere, dictată de considerente de ordin istoric și politic care îi sunt proprii, ține în principiu de domeniul de competență exclusivă a statului. (Hotărârea pronunțată în cauza *Podkolzina împotriva Letoniei*, din 9 aprilie 2002, par.34).

3.6. Indiferent de sistemul electoral sau tipul de scrutin pentru care optează legiuitorul, Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe dacă sunt respectate, în reglementarea acestora, principiile și dispozițiile Constituției.

3.7. Curtea constată în acest sens că, dacă alin.11 al art.48 din Legea nr.35/2008 astfel cum a fost modificată, prevede un scrutin majoritar uninominal, potrivit căruia mandatele de deputați și senatori se atribuie candidaților care au obținut cel mai mare număr de voturi în cadrul colegiilor uninominale, alin.11<sup>2</sup> al aceluiași articol, introdus ca urmare a admerii unui amendament formulat la Camera Deputaților, prevede reguli suplimentare de atribuire a mandatelor de deputat.

3.8. Astfel, în plus față de mandatele rezultate din alegerea prin scrutin majoritar uninominal, la nivelul fiecărui județ ”în care locuitorii aparținând

*comunității românești sau unei minorități naționale depășesc, conform datelor oficiale finale ale ultimului recensământ al populației 7% din totalul locuitorilor județului”, ”se acordă un mandat în Camera Deputaților candidatului cel mai bine plasat al competitorilor electorali aparținând acelei comunități” în cazul în care ”nici un candidat al competitorilor electorali aparținând acelei comunități nu a obținut mandat conform alin.(11)”.*

3.9. Așadar, la numărul de mandate stabilite pe baza normei de reprezentare reglementate de art.5 din Legea nr.35/2008, se va adăuga un număr de mandate, variabil în funcție de două criterii: ponderea unei minorități naționale, respectiv comunități românești în populația unui județ și opțiunea alegătorilor din județul respectiv (care îl poate plasa sau nu pe unul sau mai mulți reprezentanți ai minorității/comunității printre cei aleși pe baza scrutinului uninominal). Astfel, în afara mandatelor de deputați și senatori ce rezultă direct din scrutin, pot exista un număr de mandate de deputați rezultate indirect din scrutin, altele decât cele la care se referă dispozițiile art.62 alin.(2) teza a doua din Constituție (a cărei aplicare este realizată în legea electorală de un alt text - art.9 din Legea nr.35/2008).

3.10. Această reglementare este neconstituțională prin:

a) lipsa de legitimitate și reprezentativitate a unui mandat astfel stabilit și obținut;

b) incompatibilitatea cu dispozițiile art.62 alin.(2) teza întâi din Constituție, potrivit căruia ”organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale.”

c) incompatibilitatea cu dispozițiile constituționale a conceptului de ”comunitate românească” cu referire la populația unui județ al României.

3.11. Astfel, mandatele atribuite în conformitate cu regula stabilită de alin.11<sup>2</sup> al art.48 din Legea nr.35/2008 rezultă indirect din scrutin, iar numărul voturilor pe care îl obțin persoanele cărora li se atribuie aceste mandate, în raport de numărul voturilor competitorilor electorali care obțin mandate prin scrutin majoritar uninominal la nivel de colegiu, respectiv circumscripție electorală, determină o reprezentare incorectă și inegală a voturilor cetățenilor în Parlamentul României, în contradicție cu prevederile constituționale ale art.2 – *Suveranitatea*, art.61 alin.(1) referitor la rolul Parlamentului și art.62 alin.(1) potrivit căruia ”*Camera Deputaților și Senatului sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale*”.

3.12. Acest număr de mandate nu se stabilește în funcție de principiul reprezentativității, ci în raport de ponderea minorităților naționale sau a comunității românești în cadrul circumscripției electorale, care poate sau nu depăși pragul minim de 7% stabilit în mod aleatoriu de către legiuitor. Se observă că stabilirea acestui prag nu are nici un temei constituțional sau legal. De altfel, reglementarea sa nu este motivată nici în Raportul întocmit de Comisia juridică de disciplină și imunități din Camera Deputaților, acolo unde amendamentul a fost introdus.

3.13. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa (Decizia nr.53 din 12 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.240 din 18 martie 2004) că în România ”*însăși Constituția conferă un regim special organizațiilor aparținând minorităților naționale, care să le*



*permite acestora reprezentarea politică în cadrul autorității legiuitoare*". Acest regim special este reglementat prin dispozițiile art.62 alin.(2).

3.14. Textul de lege criticat este în contradicție cu dispozițiile art.62 alin.(2) din Constituție, întrucât, în temeiul său, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament pot dobândi mai multe locuri de deputat, în funcție de numărul circumscripțiilor electorale aflate în ipoteza reglementată de textul de lege. Or, potrivit art.62 alin.(2) din Constituție, aceste organizații aflate în ipoteza prevăzută de norma constituțională (aceeași cu a textului legal criticat) *"au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale"*. *"Condițiile legii electorale"* la care face trimitere dispoziția citată se referă la reglementarea modului de atribuire a acestui loc, și nu poate fi interpretat în sensul că, prin legea electorală, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament ar putea dobândi un număr mai mare de locuri de deputat într-un alt mod decât prin vot *"universal, egal, direct, secret și liber exprimat"*.

3.15. O reprezentare diferită în Parlament în raport de structura etnică a circumscripțiilor electorale (județele țării), – în sensul că la un număr identic sau apropiat de alegători, cărora potrivit normei de reprezentare, le revine un număr identic de mandate de parlamentari, va exista, în realitate, un număr diferit de mandate rezultate în mod diferit – direct sau indirect din scrutin - corespunzător structurii etnice a județelor în cauză, contravine principiilor constituționale enunțate și, totodată, încalcă prevederile art.4 alin.(1) din Legea fundamentală potrivit căruia *„statul are ca fundament unitatea poporului român [...]"*.

3.16. Curtea constată, totodată, că dispozițiile alin.11<sup>2</sup> al art.48 din Legea nr.35/2008 determină o dublă reglementare a situației minorităților naționale care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, câtă vreme Legea nr.35/2008 stabilește, în art.9 alin.(1), că *”(1)Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale definite potrivit art.2 pct.29, legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de deputat sau de senator au dreptul, potrivit art.62 alin.(2) din Constituția României, republicată, la un mandat de deputat, dacă au obținut, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat.”*

3.17. Mai mult, textul criticat extinde excepția prevăzută de Constituție pentru cetățenii aparținând minorităților naționale (definită de Legea nr.35/2008, în art.2 pct.29, ca fiind *”acea etnie care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale”*) și în ceea ce privește persoanele de etnie română, pe care, printr-o sintagmă fără nici un suport constituțional, respectiv aceea de *”comunitate românească”*, le asimilează, sub acest aspect, minorităților naționale.

3.18. Or, sintagma *”poporul român”* pe care legiuitorul constituant o folosește atunci când, în art.2 alin.(1) stabilește că *”suveranitatea națională aparține poporului român”*, implică în mod necesar unitatea și unicitatea poporului, fiind incompatibilă cu identificarea, în cadrul poporului român și pe teritoriul României, a unor structuri bazate pe apartenența la etnia română - *”comunități românești”*, ai căror membri să beneficieze, în virtutea unui statut asimilat minorităților naționale, de drepturi conferite cetățenilor aparținând unei minorități naționale în considerarea acestei

apartenențe. O astfel de reglementare încalcă și dispozițiile art.16 alin.(1) din Constituție, potrivit căroră *”cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”*.

3.19. În ceea ce privește reglementările internaționale, Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, ratificată prin Legea nr. 33/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 82 din 4 mai 1995, prevede în preambul, *”protecția efectivă a minorităților naționale și a drepturilor persoanelor aparținând acestora, în cadrul statului de drept, cu respectarea integrității teritoriale și a suveranității naționale”*.

3.20. Art.2 din Convenția menționată stabilește în acest sens obligația părților semnatare de a adopta, *„dacă este cazul, măsuri adecvate pentru a promova, în toate domeniile vieții economice, sociale, politice și culturale, egalitatea deplină și efectivă între persoanele aparținând unei minorități naționale și cele aparținând majorității. Ele vor ține seama în mod corespunzător, în această privință, de condițiile specifice în care se află persoanele aparținând minorităților naționale”*.

3.21. Referitor la raporturile majoritate – minoritate, Convenția statuează că *„În exercitarea drepturilor și libertăților decurgând din principiile înscrise în prezenta convenție-cadru, orice persoană aparținând unei minorități naționale va respecta legislația națională și drepturile celorlalți, în special ale persoanelor aparținând majorității sau altor minorități naționale.”*

3.22. Unul dintre documentele internaționale care tratează problema reprezentării minorităților naționale, receptat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și evocat chiar în contextul examinării unei cauze împotriva României (Hotărârea pronunțată în cauza *Grosaru*

*împotriva României, 2010*) îl constituie Recomandările de la Lund cu privire la participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică.

XIII. În final, Curtea reține că, întrucât calitatea reprezentării politice depinde într-o mare măsură de aspecte tehnice precum sistemul electoral, opțiunea pentru un anumit astfel de sistem trebuie să reflecte realitățile și situația specifică a statului, schimbarea tipului de scrutin presupunând nu doar o modificare a modului de atribuire a mandatelor de deputați și senatori, ci o nouă concepție cu privire la întregul sistem electoral.

XIV. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că legea criticată încalcă, în ansamblul său, dispozițiile Constituției cuprinse în art.1- *Statul român*, art.2 - *Suveranitatea*, art.4 - *Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni*, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.61- *Rolul și structura (Parlamentului)*, art.62 – *Alegerea Camerelor* și art.147 alin.(4) privind caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

În final, Curtea constată că, potrivit Deciziei Plenului Curții Constituționale nr.1/1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, “puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină aceasta”. În consecință, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte atât considerentele, cât și dispozitivul prezentei decizii.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit.a) și al art.147 alin. (4) din Constituția României, precum și al art. 11 alin. (1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**În numele legii**

**DECIDE:**

Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 27 iunie 2012 și la aceasta au participat: Augustin Zegrean, președinte, Aspazia Cojocaru, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Mircea Ștefan Minea, Iulia Antoanella Motoc, Ion Predescu, Puskas Valentin Zoltan și Tudorel Toader, judecători.