

DECIZIA Nr.799
din 18 noiembrie 2015

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

Publicată în Monitorul Oficial nr.862 din 19.11.2015

Augustin Zegrean	— președinte
Valer Dorneanu	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Puskás Valentin Zoltán	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Tudorel Toader	— judecător
Benke Károly	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, obiecție formulată de un număr de 31 de senatori.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5.953/3 noiembrie 2015 și constituie obiectul Dosarului nr.1.590A/2015.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** sunt invocate critici de neconstituționalitate intrinsecă, constând în încălcarea art.2 alin.(1), art.16 alin.(1) și art.62 alin.(1) și (3) din Constituție.

4. Cu privire la încălcarea art.2 alin.(1) din Constituție, se subliniază faptul că aceste dispoziții, precum și Codul bunelor practici în materie electorală pun accent pe garantarea corectitudinii alegerilor; or, analizând legea supusă controlului de constituționalitate, se constată că aceasta nu cuprinde prevederi care să garanteze corectitudinea votului prin corespondență. Din contră, acest mecanism se rezumă doar la o declarație pe propria răspundere a cetățeanului votant, autoritățile neavând nicio obligație în sensul garantării corectitudinii procesului electoral desfășurat potrivit legii analizate. Se arată că cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate care doresc să voteze prin corespondență au alte drepturi decât cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară; astfel, aceștia din urmă pot vota numai în ipoteza în care în ziua votului se află în circumscripția electorală unde își au domiciliul sau reședința, iar dacă nu se pot deplasa la secția de vot, trebuie să solicite motivat urna mobilă, în timp ce cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate își pot trimite plicurile cuprinzând voturile lor indiferent de locul în care se află în momentul acestei trimeri, fără a se pune problema motivului pentru care nu se deplasează la o secție de votare.

5. Se mai arată că prevederile Codului bunelor practici în materie electorală impun ca listele electorale să fie permanente, or, în cazul votului prin corespondență, toți alegătorii sunt trecuți pe o listă nepermanentă ce are, practic, un caracter provizoriu, întrucât numărul alegătorilor fluctuează de la scrutin la scrutin în funcție de un factor subiectiv: dorința persoanei de a vota prin corespondență.

6. Se mai critică faptul că numărul birourilor electorale pentru votul prin corespondență nu este fix, iar regula de bază este aceea a înființării acestora după ce lista persoanelor trecute în registrul pentru votul prin corespondență este definitivă. Or, aceste reglementări diferă de cea privind înființarea secțiilor de votare din țară, în privința cărora regula este aceea a caracterului lor fix.

7. Cu privire la încălcarea art.62 alin.(1) din Constituție, se arată că votul exprimat prin corespondență nu respectă caracterul direct al votului. Astfel, se învederează faptul că, după ce cetățeanul a preluat plicul

care conține buletinul de vot, nimeni nu controlează și este imposibil de controlat dacă cel care votează și introduce în plic buletinul este efectiv cetățeanul respectiv sau o altă persoană care votează în locul acestuia. Mai mult, caracterul direct al votului impune ca între persoana celui care votează și secția de votare unde se introduce în urnă buletinul de vot să nu se interpună o altă persoană, cerință ce nu este asigurată de legea contestată. Pentru a se conforma rigorilor constituționale, alegătorul trebuie să introducă nemijlocit buletinul său de vot în urna electorală.

8. Legea contestată nu are nicio prevedere prin care s-ar putea anula un buletin de vot al cărui conținut a fost divulgat, prin care să se controleze dacă fiecare persoană a votat individual sau care să excludă „votul în familie” și orice alte forme de influențare a votului unei persoane. Obligațiile impuse cetățeanului prin art.3 alin.(5)—(7) al legii nu pot fi controlate, ceea ce demonstrează că legiuitorul nu a fost preocupat să garanteze prin mijloace legale exigențele constituționale referitoare la exercitarea dreptului la vot, contrar art.2 alin.(1) și art.61 alin.(1) din Constituție.

9. Cu privire la încălcarea caracterului liber exprimat al votului, se constată faptul că legea analizată nu cuprinde nicio părghie prin intermediul căreia o autoritate a statului ar putea elimina posibilitatea „votului în familie” sau, și mai grav, a votului exercitat în colectivități de angajați sub îndrumarea patronului sau a șefului.

10. O altă critică de neconstituționalitate vizează faptul că numărul de voturi neutilizate în circumscripția electorală nr.43 se adună cu cele neutilizate din celelalte circumscripții, așadar, cu cele din țară, iar prin această amalgamare se ajunge ca voturile neutilizate în circumscripția electorală nr.43 să decidă atribuirea mandatelor de deputat sau senator în multe dintre circumscripțiile din țară. Se mai arată că legea nu cuprinde nicio prevedere în sensul că aceste voturi ar fi folosite numai în circumscripția unde cetățeanul care a votat prin corespondență a avut ultimul său domiciliu. Ca atare, prevederea constituțională privind reprezentativitatea membrilor Parlamentului în funcție de numărul populației nu se va mai regăsi datorită modului de aplicare a legii și posibilelor diferențe dintre numărul cetățenilor cu domiciliul sau reședința în străinătate și norma de reprezentare prevăzută prin Legea nr.208/2015. În consecință, legea contravine art.62 alin.(3) din Constituție, care se referă la „populația țării” aflată în interiorul statului român, și nu în afara lui.

11. Se mai arată, invocându-se Decizia Curții Constituționale nr.51 din 25 ianuarie 2012 și Codul bunelor practici în materie electorală, că Legea votului prin corespondență a fost adoptată cu un vădit scop electoral și introduce o modalitate de vot total nouă în România cu mai puțin de un an de la începerea procedurilor electorale, drept pentru care se consideră că în spiritul stabilității legilor electorale sugerat de Comisia de la Veneția nu se impune aplicarea legii la alegerile din 2016.

12. Având în vedere cele anterior arătate, se apreciază că legea contestată nu garantează libertatea alegerilor parlamentare, votul direct și secret, egalitatea în fața legii, proporționalitatea mandatelor obținute cu dorința electoratului, încălcându-se, astfel, art.2 alin.(1), art.16 alin.(1) și art.62 alin.(1) și (3) din Constituție.

13. Pe rolul Curții se află și soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, obiecție formulată de un număr de 50 de deputați.

14. Obiecția de neconstituționalitate menționată la paragraful precedent a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5.988/4 noiembrie 2015, constituie obiectul Dosarului nr.1.599A/2015 și a fost motivată identic cu obiecția de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1.590A/2015.

15. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecțiile de neconstituționalitate au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

16. **Președintele Senatului**, cu Adresa nr.I/2102 din 11 noiembrie 2015, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6.147/11 noiembrie 2015, a comunicat punctul său de vedere în Dosarul nr.1.590A/2015, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată și solicită constatarea caracterului neconstituțional al legii supuse controlului de constituționalitate.

17. În acest sens, se arată că legea contestată nu stabilește garanțiile necesare pentru asigurarea unor alegeri corecte, limitându-se doar la a reglementa obligațiile alegătorului care optează pentru exprimarea votului sau prin corespondență, fără a mai stabili măsuri suplimentare de asigurare a secretului procedurilor de transmitere în țară a corespondenței electorale. Legea se rezumă să prevadă că cetățeanul votant se angajează printr-o declarație pe propria răspundere că își va exercita dreptul de vot în mod liber, direct și

secret, dar nu există nicio garanție în lege care să împiedice fraude ipotetice.

18. Se arată că votul prin corespondență, așa cum este reglementat prin legea criticată, permite „votul în familie”, precum și intervenția oricăror altor persoane, altele decât cetățeanul român alegător, să își exprime voința electorală. În acest fel nu este exclus riscul de falsificare a opțiunilor electorale și nici ipotetici acțiuni de intimidare a alegătorilor. De asemenea, votul prin corespondență are ca efect stabilirea a două categorii de cetățeni votanți: unii care au la dispoziție o procedură electorală derulată în țară potrivit anumitor reguli și o alta, cu reguli diferite, desfășurată în afara țării. Potrivit legii contestate, cetățenii români cu domiciliul sau reședința stabilită în străinătate au alte drepturi electorale decât alegătorii din țară, deși și unii, și alții sunt purtători ai aceleiași suveranități naționale. Calitatea de alegător rezidă în suveranitatea națională, or aceasta este, prin esența sa, unitară.

19. Se mai susține că înlocuirea listelor electorale permanente, în cazul votului prin corespondență, cu registrul electoral cu opțiunea votului prin corespondență, care are caracter aleatoriu și, totodată, provizoriu, împiedică să se cunoască numărul real de votanți din străinătate, apărând astfel posibilitatea de fraudă a votului. De asemenea, după ce alegătorul a luat plicul care conține buletinul de vot, nimeni nu controlează dacă cel care votează este efectiv alegătorul sau o altă persoană care votează în locul acestuia. În felul acesta, ipotetic pe deplin posibil, votul poate fi fraudat.

20. Se mai apreciază că, în virtutea caracterului direct al votului, între persoana celui care votează și secția de votare unde se introduce în urnă buletinul de vot nu trebuie să se interpună o altă persoană, cerință ce nu este asigurată în legea contestată. Totodată, legea nu cuprinde nicio prevedere prin care s-ar putea anula un buletin de vot al cărui conținut a fost divulgat.

21. Având în vedere aceste aspecte, se concluzionează în sensul că dispozițiile legii nu garantează libertatea alegerilor parlamentare și nici caracterul direct și secret al votului, egalitatea în fața legii a tuturor alegătorilor, proporționalitatea mandatelor obținute în raport cu opțiunile electorale ale cetățenilor, încălcându-se, astfel, dispozițiile art.2 alin.(1), art.16 alin.(1) și (3) și art.62 alin.(1) din Constituție.

22. **Guvernul**, cu Adresa nr.5/6.186/2015 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6.274/17 noiembrie 2015, a comunicat punctul său de vedere în dosarele nr.1.590A/2015 și nr.1.599A/2015, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată.

23. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.2 alin.(1) din Constituție, se arată că acestea vizează, de fapt, probleme de aplicare a legii, iar dispozițiile art.3, 10 și 11 din legea analizată sunt în măsură să asigure caracterul corect al alegerilor în condițiile exprimării votului prin corespondență.

24. Se arată că votul prin corespondență se aplică tuturor cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate care optează pentru această modalitate de vot. Cu privire la faptul că votul prin corespondență poate fi exercitat numai de cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate, nu și de cei care au domiciliul sau reședința în țară, se apreciază că această diferență de tratament juridic are la bază o motivare obiectivă și rezonabilă care rezultă, în principal, din distanțele lungi pe care acești cetățeni ar trebui să le parcurgă până la cea mai apropiată secție de votare, ceea ce ar putea constitui un obstacol real și obiectiv în exercitarea dreptului de a alege. Având în vedere cele anterior arătate, precum și faptul că principiul egalității nu presupune uniformitate, se conchide în sensul că dispozițiile legale criticate nu încalcă art.16 din Constituție.

25. Cu privire la încălcarea art.62 alin.(1) din Constituție, sub aspectul caracterului direct, secret sau liber exprimat al votului, se arată că art.3, 10 și 11 din legea analizată cuprind suficiente garanții în sensul asigurării acestora; mai mult, aspectele semnalate de autorii obiecției de neconstituționalitate care ar putea afecta corectitudinea votului prin corespondență, fiind situații de fapt, ar putea fi probate prin orice mijloc legal de probă de către orice persoană care are cunoștință de ele, realizându-se astfel și sancționarea concretă a situațiilor de încălcare a legii. Se mai arată că dispozițiile Codului bunelor practici în materie electorală, cod adoptat de Comisia de la Veneția, enumeră persoanele cu drept de vot care domiciliază în străinătate printre categoriile care ar putea beneficia de posibilitatea exercitării dreptului la vot prin corespondență, fără a considera *de iure* că această modalitate de votare ar afecta în vreun fel caracterul egal, secret, direct sau liber exprimat al votului. De asemenea, se susține că și criticile de neconstituționalitate raportate la art.62 alin.(3) sunt neîntemeiate, exprimarea votului prin corespondență neafectând reprezentativitatea membrilor Parlamentului în funcție de numărul populației.

26. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la statuările Curții Constituționale din Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, se constată că, întrucât nu se cunoaște data la care vor fi organizate următoarele alegeri parlamentare la termen și nici data intrării în vigoare a noii legi, nu se poate aprecia cu privire la temeinicia acestora; mai mult, aceste susțineri exprimă aspecte de fapt, care urmează a fi apreciate în concret de către Curtea Constituțională.

27. **Președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului** — în Dosarul nr.1.599A/2015 — nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

28. La Dosarul Curții Constituționale nr.1.590A/2015 a fost depusă din partea Asociației Funky Citizens din București un punct de vedere, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.6.301 din 17 noiembrie 2015, prin care se arată că urmează a se constata prin decizia Curții Constituționale „nevoia de modificare a Legii [supuse controlului de constituționalitate — s.n.] în sensul extinderii pentru toți cetățenii români a modalității de exercitare prin corespondență a dreptului de vot în mod egal, conform art.62 alin.(1) din Constituție.

29. Curtea, având în vedere că obiecțiile de neconstituționalitate care formează obiectul dosarelor sus-menționate au conținut identic, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, a dispus conexarea Dosarului nr.1.599A/2015 la Dosarul nr.1.590A/2015, care este primul înregistrat.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Senatului și al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

30. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

31. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente.

32. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.2 alin.(1) privind suveranitatea, art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, precum și art.62 alin.(1) și (3) privind alegerea Camerelor.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

33. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată, pe de o parte, de un număr de 31 de senatori, iar, pe de altă parte, de un număr de 50 de deputați.

(2) Analiza pe fond a obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Procesul legislativ

34. Propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat la 14 octombrie 2015 și a fost adoptată de această Cameră la data de 19 octombrie 2015 (vot: 117 pentru, 0 împotriva), iar de Camera Deputaților la 28 octombrie 2015 (vot: 257 pentru, 30 împotriva, 12 abțineri, 4 nu au votat).

(2.2.) Modificări legislative preconizate

35. Legea supusă controlului de constituționalitate are drept obiect reglementarea exercitării dreptului de vot prin corespondență la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților de către cetățenii români cu drept de vot, având domiciliul sau reședința în străinătate [art.1 și 4 din lege]. Prin conținutul său normativ, aceasta stabilește o anumită procedură pentru exercitarea votului prin corespondență, reglementând drepturile și obligațiile alegătorilor, precum și competențele autorităților implicate în gestionarea acestui proces.

36. În sensul celor de mai sus, Curtea reține că, pentru exercitarea votului prin corespondență, cetățeanul român cu drept de vot, având domiciliul sau reședința în străinătate, formulează cerere de înscriere în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență. Cererea se trimite misiunii diplomatice sau oficiului consular din statul de domiciliu sau reședință [art.4 din lege]. Misiunea diplomatică sau oficiul consular verifică cererea și, dacă aceasta îndeplinește condițiile prevăzute de lege, înscrie alegătorul în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență [art.5 din lege].

37. În continuare, Curtea observă că Autoritatea Electorală Permanentă întocmește și tipărește listele electorale pentru votul prin corespondență și le pune la dispoziția biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Cei ce figurează în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență și au primit documentele necesare exercitării dreptului la vot prin corespondență nu sunt înscrși în listele electorale permanente [art.6 din lege]. Se constituie în România birouri electorale pentru votul prin corespondență pentru fiecare 10.000 de alegători [art.8 din lege] pe lângă și în subordinea biroului electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării.

38. Documentele necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență sunt următoarele: plic exterior,

plic interior care conține un autocolant, certificatul de alegător, buletinul de vot prin corespondență și instrucțiunile necesare votării [art.10 din lege]. Toate aceste documente sunt introduse într-un alt plic și transmise de Compania Națională „Poșta Română” — S.A. la adresa de domiciliu sau de reședință a alegătorului. Trimiterea se va face cel mai târziu cu 30 de zile înaintea datei alegerilor [art.12 din lege].

39. După ce primește plicul cu documentele menționate, alegătorul lipește autocolantul pe opțiunea sa din buletinul de vot prin corespondență [art.10 alin.(1) lit.b) din lege], introduce buletinul în plicul interior, pe care îl sigilează, și completează, datează și semnează olograf certificatul de alegător. După efectuarea acestor operațiuni, alegătorul introduce plicul interior și certificatul de alegător în plicul exterior, pe care îl sigilează, și îl depune la orice oficiu sau cutie poștală, astfel încât să se asigure livrarea acestuia până cu 3 zile înaintea datei votării, inclusiv (ziua de joi, ora 24,00), la sediul biroului electoral pentru votul prin corespondență din România. Plicurile exterioare livrate după expirarea termenului menționat sunt anulate, fără a mai fi desigilate [art.14 din lege].

40. Primind plicurile exterioare, biroul electoral pentru votul prin corespondență asigură verificarea codurilor de bare imprimare pe plicurile exterioare și înregistrarea primirii acestora, procedează la verificarea plicului exterior — să nu fie deteriorat în asemenea măsură încât să afecteze integritatea votului prin corespondență, să fie sigilat. Dacă acesta corespunde, se desigilează și se verifică existența certificatului de alegător și a integrității plicului interior. Dacă se constată existența certificatului de alegător, iar plicul interior nu este desigilat sau deteriorat în asemenea măsură încât să afecteze integritatea votului prin corespondență, acesta din urmă se introduce în urna de vot, care se sigilează la sfârșitul fiecărei zile și se desigilează, dacă este cazul, la începutul fiecărei zile de activitate [art.15 din lege].

41. În ziua votării, după ora 21,00, biroul electoral pentru votul prin corespondență desigilează urnele de vot una câte una și desigilează plicurile interioare. Dacă în același plic interior au fost introduse mai multe buletine de vot, acestea sunt declarate nule de către biroul electoral pentru votul prin corespondență [art.16 din lege].

42. La terminarea operațiunilor tehnice de numărare, biroul electoral pentru votul prin corespondență consemnează rezultatul votului prin corespondență într-un proces-verbal, care se semnează și se înaintează la biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Acesta din urmă asigură centralizarea proceselor-verbale astfel întocmite, precum și centralizarea rezultatelor votării. Aceste sunt predate, ulterior, Biroului Electoral Central [art.17 din lege].

43. În timpul operațiunilor de deschidere a plicurilor exterioare și a plicurilor interioare, precum și în ceea ce privește numărarea voturilor, se pot face întâmpinări de către persoanele care asistă la aceste operațiuni, partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice sau electorale dintre acestea, precum și de către candidații independenți. Întâmpinările se soluționează pe loc, prin decizie, de către biroul electoral pentru votul prin corespondență, care este supusă contestației la biroul electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Deciziile acestuia sunt definitive [art.18 din lege].

(2.3.) Analiza criticilor de neconstituționalitate

(2.3.1.) Considerații generale

44. Reglementarea votului prin corespondență pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate a avut în vedere asigurarea unei participări cât mai ridicate a cetățenilor români la procesul electoral, ținând cont de necesitatea aplicării în plenitudine a principiului universalității votului [art.15 alin.(1) coroborat cu art.62 alin.(1) din Constituție]. Acest principiu trebuie să fie unul efectiv, nu iluzoriu, mai ales pentru categoria de cetățeni români cărora legea analizată li se adresează. Este indubitabil că, după aderarea la Uniunea Europeană, în privința libertății de mișcare s-au produs mutații fundamentale, astfel încât o mare parte a electoratului își are domiciliul/reședința în străinătate, ceea ce, în planul respectării exigențelor constituționale referitoare la alegerea Camerei Deputaților și Senatului, impune legiuitorului obligația de a reglementa modalități de vot care să se adapteze situației prezente. A refuza legiuitorului o atare competență ar echivala cu negarea evoluțiilor anterior menționate și cu limitarea modalităților de vot, acestea din urmă rămânând tributare unor realități apuse/depășite. De aceea, legiuitorul beneficiază de o marjă de apreciere în identificarea și integrarea în sistemul normativ al statului a modalităților de vot care să asigure o participare cât mai ridicată la procesul electoral. De asemenea, legiuitorul trebuie să se manifeste activ și să fie preocupat în mod constant de adaptarea legislației la realitățile de fapt existente la un moment dat.

45. De altfel, în acest sens, Curtea Constituțională Federală Germană, având a se pronunța asupra legitimității constituționale a votului prin corespondență, a statuat că „prin introducerea votului prin corespondență, legiuitorul nu și-a depășit marja de manevră de care dispune. Votul prin corespondență le

deschide posibilitatea participării la alegeri și celor care, altminteri, fie din motive de sănătate, fie din alte motive temeinice s-au văzut împiedicați să-și exprime votul într-o secție de votare. În acest mod, el ține cont în mai mare măsură de principiul universalității votului, care proclamă că, de principiu, toți cetățenii să poată participa la alegeri. Dacă prin introducerea votului prin corespondență legiuitorul și-a propus să atingă o cât mai largă participare la vot, obiectiv căruia i-a acordat o deosebită importanță, totodată încredințându-i alegătorului mai multă responsabilitate în asigurarea libertății și a secretului votului decât în cazul votului exprimat în secția de votare, atunci acest lucru nu prezintă obiecțiuni de ordin constituțional. Curtea Constituțională Federală s-ar putea opune unei astfel de decizii a legiuitorului doar atunci când acesta ar atrage după sine îngrădiri excesive sau ar periclita principiile votului direct, liber, egal și secret. Dar nu acesta este cazul” (Decizia Curții Constituționale Federale din 24 noiembrie 1981 — 2BvC 1/81, BVerfGE 59, 119). Prin reglementarea votului prin corespondență, „legiuitorul a răspuns unei mobilități tot mai mari, caracteristică în societatea de astăzi și orientării tot mai accentuate pentru un stil de viață individual. El trebuie să se lase călăuzit de obiectivul de a atinge o participare cât mai largă la vot” (Decizia Curții Constituționale Federale din 9 iulie 2013 — BverfG, 2BvC 7/10).

46. Așadar, astfel cum se exprimă Curtea Constituțională Federală Germană, „principiul universalității votului asociat cu votul prin corespondență reprezintă una dintre opțiunile constituționale fundamentale, contrapusă, însă, principiilor libertății, secretului și publicității votului de natură să justifice restricții în privința altor opțiuni fundamentale ale Constituției” (Decizia Curții Constituționale Federale din 9 iulie 2013 — BverfG, 2BvC 7/10). De aceea, legiuitorul are obligația constituțională de a configura legea electorală într-o manieră care să asigure un just echilibru între opțiunile fundamentale aflate în coliziune.

47. Având în vedere cele anterior expuse, revine Curții Constituționale competența de a verifica dacă prin garanțiile asociate votului prin corespondență legiuitorul a reușit să stabilească un just echilibru, pe de o parte, între principiul universalității raportat la dreptul la vot [art.15 alin.(1) coroborat cu art.62 alin.(1) din Constituție] și principiul suveranității naționale, caracterul liber și corect al alegerilor, caracterul direct, secret și liber exprimat al votului, pe de altă parte.

(2.3.2.) Analiza criticilor de neconstituționalitate ale dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente raportate la art.2 alin.(1) din Constituție

48. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la faptul că numărul de voturi neutilizate în circumscripția electorală nr.43 — *Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării* se adună cu cele neutilizate din celelalte circumscripții, așadar, cu cele din țară, iar prin această amalgamare se ajunge ca voturile neutilizate în circumscripția electorală nr.43 să decidă atribuirea mandatelor de deputat sau senator în multe dintre circumscripțiile din țară, se constată că aceasta vizează, în realitate, dispozițiile art.94 din Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.553 din 24 iulie 2015, dispoziții referitoare la voturile neutilizate și la cele inferioare coeficientului electoral de circumscripție, precum și la repartizarea centralizată a mandatelor. Astfel, voturile exprimate în străinătate, în logica Legii nr.208/2015, în măsura în care sunt neutilizate sau inferioare coeficientului electoral de circumscripție se însumează cu cele neutilizate/inferioare coeficientului electoral de circumscripție din țară. Prin urmare, critica nu vizează conținutul propriu-zis al legii supuse controlului de constituționalitate de vreme ce și până la adoptarea acesteia atribuirea mandatelor prin repartizare centralizată lua în calcul voturile din străinătate. Or, legiuitorul nu poate stabili un regim juridic distinct al voturilor prin corespondență, mai precis o valorizare și valorificare distinctă a acestora față de voturile exprimate în străinătate la secțiile de vot.

49. Referitor la critica de neconstituționalitate astfel formulată, mai precis la faptul că numărul de voturi neutilizate sau inferioare coeficientului electoral în circumscripția electorală nr.43 — *Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării* — așadar al cetățenilor care votează în străinătate — se adună cu cele neutilizate din celelalte circumscripții sau inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale respective, influențând, astfel, rezultatul atribuirii mandatelor din țară, se constată că această realitate normativă a existat încă de la primele alegeri parlamentare sub imperiul Constituției din 1991. Astfel, după adoptarea acesteia, Legea nr.68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 16 iulie 1992, prevedea repartizarea și atribuirea mandatelor de deputat și senator prin stabilirea coeficientului electoral al circumscripției electorale respective, iar fiecărei liste i se repartizau atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral al circumscripției electorale se includea în voturile valabil exprimate pentru acea listă.

Voturile neutilizate sau inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale respective erau însumate pe întreaga țară. Numărul voturilor astfel obținute de fiecare partid, formațiune politică sau coaliție a acestora se împărțea la 1, 2, 3, 4 etc., făcându-se atâtea operații de împărțire câte mandate nu au putut fi atribuite la nivelul circumscripțiilor electorale; căturile rezultate din împărțire, indiferent de lista din care proveneau, se clasificau în ordine descrescătoare, până la concurența numărului de mandate neatribuite; cel mai mic din aceste cături constituia coeficientul electoral pe țară, pentru deputați și, separat, pentru senatori; fiecărui partid, fiecărei formațiune politică sau coaliție a acestora i se vor repartiza atâtea mandate de deputați sau, după caz, de senatori de câte ori coeficientul electoral pe țară se cuprinde în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru partidul, formațiunea politică sau coaliția respectivă, rezultat din însumarea pe țară a voturilor neutilizate și a celor inferioare coeficientului electoral de circumscripție [art.66 alin.(5) din lege]. Este o aplicare a metodei d'Hondt de atribuire a mandatelor. De asemenea, este de reținut faptul că cetățenii români care votau în străinătate aparțineau de circumscripția electorală București, la nivelul țării fiind organizate 42 de circumscripții electorale [art.20 alin.(1) coroborat cu art.3 alin.(6) și anexa nr.1 la lege].

50. Aceeași situație se regăsește și în conținutul normativ al Legii nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.887 din 29 septembrie 2004, atât referitor la metoda folosită pentru atribuirea mandatelor [a se vedea art.91 alin.(4) din lege], cât și la inexistența unei circumscripții speciale pentru cetățenii străini [art.23 alin.(1) coroborat cu art.3 alin.(6) și anexa nr.1 la lege].

51. În schimb, odată cu adoptarea 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.196 din 13 martie 2008, se constituie și o circumscripție separată pentru românii cu domiciliul în afara României (art.10 din lege), metoda de atribuire a mandatelor rămânând aceeași [art.48 alin.(6) din lege]. Aceeași situație o regăsim și în Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente [art.4 și art.94 alin.(7) din lege].

52. Având în vedere cele anterior arătate, Curtea constată că problema ridicată de autorii obiecției de neconstituționalitate cu referire la modul de repartizare și atribuire a mandatelor nu face obiectul de reglementare al legii analizate, ci al Legii nr.208/2015, drept pentru care critica de neconstituționalitate astfel formulată nu poate constitui obiectul analizei Curții Constituționale.

53. Cu privire la criticile referitoare la faptul că legea analizată nu cuprinde prevederi care să garanteze corectitudinea votului prin corespondență, că, în cazul votului prin corespondență, toți alegătorii sunt trecuți pe o listă nepermanentă ce are, practic, un caracter provizoriu, întrucât numărul alegătorilor fluctuează de la scrutin la scrutin în funcție de un factor subiectiv: dorința persoanei de a vota prin corespondență, și că numărul birourilor electorale pentru votul prin corespondență nu este fix spre deosebire de secțiile de votare din țară, Curtea constată că și acestea sunt neîntemeiate pentru motivele reținute în continuare.

54. Dispozițiile art.4 alin.(1) și (4) din lege prevăd obligația cetățeanului cu domiciliul sau reședința în străinătate să se înscrie în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență printr-o cerere depusă în acest sens începând cu data de 1 aprilie a anului în care au loc alegerile parlamentare și până la data expirării a 48 de ore de la data începerii perioadei electorale. Misiunile diplomatice și oficiile consulare verifică cererea depusă și înscriu această opțiune în Registrul electoral în termenul prevăzut de art.5 alin.(1) din lege. După expirarea acestui termen, cetățeanul poate verifica on-line înscrierea sa în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență [art.5 alin.(3) din lege].

55. Așadar, procedura de înscriere în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență este una transparentă, cetățeanul având dreptul atât de a solicita înscrierea, cât și de a verifica dacă această operațiune a fost realizată. De asemenea, autoritatea care înscrie datele cetățeanului în Registrul electoral va confrunta datele furnizate de acesta cu datele deja existente în registru. Astfel, înscrierea se realizează de către și sub controlul statului — misiunea diplomatică/oficiul consular corespunzător, dublat de dreptul alegătorului de a verifica, în mod direct, corectitudinea datelor înscrise. De altfel, în sensul necesității înregistrării alegătorului cu domiciliul/reședința în străinătate în vederea facilitării exercitării dreptului său de vot s-a pronunțat și Curtea Constituțională din Ungaria prin Hotărârea nr.1/2013 (I.7), paragraful 77.

56. În acest context, este de subliniat faptul că, deși este o modalitate alternativă de vot, odată ce alegătorul a fost înscris în Registrul electoral pentru votul prin corespondență, acesta urmează a vota numai prin această modalitate, ce devine, practic, obligatorie, expresie a principiului *electa una via*. Excepțiile de la această regulă sunt cele care țin de problemele inerente care apar în orice procedură electorală

[pierderea, furtul, deteriorarea sau distrugerea documentelor de vot, din motive neimputabile alegătorului, neprimirea documentelor de vot într-un termen de până la 20 de zile înaintea datei votării — art.11 alin.(4) din lege].

57. După ce alegătorii au fost înscriși în registrul menționat, Autoritatea Electorală Permanentă întocmește și tipărește listele electorale pentru votul prin corespondență [art.6 alin.(1) din lege], iar cei cuprinși în această listă și față de care există dovada primirii documentelor necesare exercitării dreptului la vot prin corespondență nu vor figura în listele electorale permanente întocmite pentru scrutinul respectiv [art.6 alin.(4) din lege]. În privința modului concret de desfășurare a operațiunilor tehnice de primire de către alegător a plicului cuprinzând documentele necesare exprimării votului prin corespondență, se constată că dispozițiile art.6 alin.(4) coroborate cu cele ale art.3 alin.(3) și art.10 alin.(5) și (6) din lege stabilesc că, indiferent de modul de transmitere a documentelor necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență către alegători, se va solicita dovada primirii acestora, dovadă care va fi transmisă de Compania Națională „Poșta Română” — S.A. către Autoritatea Electorală Permanentă; de asemenea, dispozițiile art.12 din lege prevăd că aceste documente trebuie transmise către alegători până cel mai târziu cu 30 de zile înaintea datei alegerilor. *Per a contrario* rezultă că cei care, deși înscriși în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență, vor fi înscriși în listele electorale permanente dacă nu există o dovadă a primirii documentelor. Este de observat faptul că legea criticată prin art.24 pct.2 modifică art.49 alin.(3) din Legea nr.208/2015 asigurând corelarea termenelor din prezenta lege și cea cadru, respectiv Legea nr.208/2015, ceea ce a permis ca întocmirea listelor electorale permanente din străinătate să fie realizată după ce sunt întocmite listele pentru votul prin corespondență. De asemenea, ca o consecință firească a celor arătate, dacă alegătorul comunică Autorității Electorale Permanente cele prevăzute de art.11 alin.(4) din lege, el va putea vota la secția de votare, conform legii, prin derogare de la art.3 alin.(3) din lege.

58. În consecință, Curtea reține că, într-adevăr, se întocmește o listă electorală care cuprinde un număr variabil de alegători, în funcție de opțiunea acestora pentru votul prin corespondență, iar aceștia, dacă există dovada primirii documentelor necesare exercitării dreptului la vot prin corespondență, nu mai figurează în listele electorale permanente prevăzute de art.49 din Legea nr.208/2015. O atare prevedere ține cont de necesitatea creării unui mecanism care să prevină exercitarea votului de către același alegător atât prin corespondență, cât și la secția de vot. Dacă nu ar exista listele anterior menționate, acesta ar putea vota de 2 ori; or, în modul arătat există o evidență clară a celor care și-au exprimat dorința de a vota prin corespondență, ca alternativă a votului la secția de votare, iar prin faptul că alegătorul nu figurează în lista electorală permanentă se previne exercitarea unui nou vot la secția de votare. Mai mult, listele electorale permanente din străinătate se transmit biroului electoral pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării [art.49 alin.(3) din Legea nr.208/2015], iar cele din țară se primesc de către birourile electorale ale secțiilor de votare de la primari [art.18 lit.a) din Legea nr.208/2015].

59. Înființarea birourilor electorale pentru votul prin corespondență pentru fiecare 10.000 alegători care au optat pentru acest vot este, de asemenea, o chestiune care ține de specificul situației, în sensul că numărul acestora va fi cunoscut de abia la expirarea termenului pentru care se putea opta pentru acest vot. Diferențele existente între înființarea acestor birouri electorale și a celor din țară nu este o chestiune care să impune un caracter incorect alegerilor, ci o măsură pur organizatorică de natură să asigure funcționalitatea sistemului în raport cu numărul de cetățeni care optează să voteze prin corespondență.

60. Prin urmare, având în vedere modul de structurare a operațiunilor tehnice de organizare, comunicare și evidență, precum și configurarea [cele prevăzute la art.6, 11 și 12 din legea criticată] și reconfigurarea unor termene din Legea nr.208/2015 [cel prevăzut la art.49 alin.(3) coroborat cu art.23 alin.(6)] este asigurată coerența mecanismului de control al procesului electoral anterior exercitării efective a votului prin corespondență.

61. Cu privire la votarea propriu-zisă și transmiterea buletinului de vot prin corespondență se constată că legea impune anumite cerințe în sarcina alegătorului cu privire la modul concret de votare, având în vedere specificul votului prin corespondență, și, de asemenea, impune obligația ca alegătorul să se asigure că livrarea plicului exterior se va face până cu 3 zile înaintea datei votării, inclusiv, la sediul biroului electoral pentru votul prin corespondență – cu alte cuvinte până în ziua de joi ora 24,00 din săptămâna în care au loc alegerile. Această ultimă obligație are în vedere necesitatea evitării votului exprimat de 2 ori, întrucât, în acest fel, deja se cunosc alegătorii care au apelat la votul prin corespondență, aceștia nemaiputându-se prezenta la secția de vot și eventual să voteze pe liste suplimentare. Mai mult, acest termen de 3 zile este necesar pentru verificarea codurilor de bare imprimate pe plicurile exterioare și înregistrarea primirii acestora [art.15 alin.(1) din lege] și să se evite exercitarea dreptului la vot la secția de votare în mod fraudulos. Dacă nu ar fi existat acest termen de 3 zile alegătorul ar fi putut exercita votul prin corespondență

Într-un interval de timp imediat anterior sau chiar în ziua alegerilor și, ulterior, în lipsa unei evidențe în timp real al înregistrării plicului exterior, declarând că a pierdut documentele trimise potrivit art.10 din lege, să voteze și la secția de votare.

62. În consecință, livrarea plicului exterior într-un termen de 3 zile inclusiv înainte de data alegerilor este o garanție a desfășurării corecte a alegerilor, evitându-se exprimarea votului de către alegător de două ori.

63. Dovadă că există o comunicare între biroul electoral pentru votul prin corespondență și secțiile de vot din străinătate stă modificarea corespunzătoare, prin art.24 pct.5 din legea analizată, a dispozițiilor art.84 alin.(4) lit.a) din Legea nr.208/2015, care urmează a avea următorul cuprins: „În baza rezultatelor generate de Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal, a comunicărilor efectuate prin intermediul acestuia și a verificării actului de identitate, președintele biroului electoral al secției de votare: a) oprește de la votare persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani până în ziua votării și persoana care și-a pierdut drepturile electorale și persoana care a optat să voteze prin corespondență [...]”.

64. Așadar, trebuie să existe o legătură între biroul electoral al secției de votare și biroul electoral pentru votul prin corespondență prin Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal atât pentru determinarea alegătorilor care au optat pentru votul prin corespondență, cât și a celor care și-au exercitat efectiv votul pe această cale.

65. Se mai reține că documentele necesare votării (plicul exterior, plicul interior, autocolantul și certificatul de alegător) cuprind elemente de siguranță [art.10 și 11 din lege], iar buletinul de vot prin corespondență are imprimat pe prima pagină mențiunea „Buletin de vot prin corespondență” [art.13 din lege], asigurându-se, astfel, evidența și caracterul veridic al acestor documente atât la trimiterea lor către alegător, cât și la primirea lor de către biroul electoral pentru votul prin corespondență, după exercitarea dreptului de vot de către alegător.

66. De asemenea, prevederile titlului IX — *Infrațiuni electorale* din partea specială a Codului penal sunt aplicabile și în cazul votului prin corespondență; de altfel, raportat la particularitățile votului prin corespondență, dispozițiile art.3 alin.(2), (5) și (6) din lege fac chiar trimitere expresă la legea penală în ipoteza încălcării obligației alegătorului de a vota prin corespondență o singură dată, a nerespectării caracterului secret al votului, a divulgării opțiunii de vot exprimate prin corespondență către alte persoane sau a exercitării dreptului de vot prin corespondență realizat în numele sau în locul altui alegător.

(2.3.3.) Analiza criticilor de neconstituționalitate ale dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente raportate la art.16 alin.(1) din Constituție

67. Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la faptul că cetățenii români cu domiciliul sau reședința din străinătate care doresc să voteze prin corespondență au alte drepturi decât cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară, întrucât aceștia primii își pot trimite plicurile cuprinzând voturile lor indiferent de locul în care se află în momentul acestei trimiteri, spre deosebire de ultima categorie menționată, se constată că pct.I art.3.2.iii) din Liniile directoare ale Codului bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18—19 octombrie 2002), prevede că „votarea prin corespondență poate fi permisă numai în cazul în care activitatea serviciilor poștale este sigură și fiabilă, dreptul de a vota prin corespondență poate fi acordat persoanelor internate în spital, deținuților, persoanelor cu mobilitate redusă sau persoanelor cu drept de vot care domiciliază în străinătate; fraudă sau intimidarea nu trebuie să fie permise”. De asemenea, pct.38—40 din Raportul explicativ al Codului detaliază noțiunea de „vot prin corespondență”, subliniindu-se caracterul de excepție al acestei modalități de vot, circumscrisă sferei persoanelor menționate în liniile directoare ale Codului.

68. În consecință, Curtea reține că tratamentul juridic diferențiat de care se bucură cele două categorii de cetățeni, cei cu domiciliul în țară, respectiv reședința și domiciliul în străinătate, sub aspectul accesului la votul prin corespondență, se datorează situațiilor obiectiv diferite în care aceștia se află. Criteriul domiciliului în țară/străinătate este unul obiectiv și rezonabil pentru aplicarea unui asemenea tratament juridic. Astfel, se reține că în străinătate fiind organizate mai puține secții de votare pot exista dificultăți insurmontabile pentru alegători atât sub aspectul numărului acestora raportat la numărul secțiilor de votare, cât și sub aspectul distanțelor și al dispersiei teritoriale a alegătorilor/secțiilor de votare. În schimb, în țară, pentru a surmonta unele dificultăți specifice în exercitarea dreptului de vot, legiuitorul a pus la dispoziția alegătorilor o altă modalitate specifică de vot care nu presupune prezența fizică a acestora la secția de votare; această modalitate de votare vizează cetățenii cu drept de vot care nu se pot deplasa la sediul secției de votare din cauză de boală sau invaliditate în privința cărora se poate utiliza o urnă specială pentru

exercitarea dreptului de vot [a se vedea art.85 alin.(10) din Legea nr.208/2015]. În consecință, prin aplicarea votului prin corespondență numai în privința cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate se asigură egalitatea materială între aceștia și cetățenii români cu domiciliul în țară; legiuitorul este în drept să reglementeze/folosească mijloace diferite pentru a atinge, prin prisma finalității acțiunii sale, egalizarea celor două categorii de cetățeni antereferte sub aspectul exercitării dreptului la vot (cu privire la noțiunile de egalitate materială și formală, a se vedea Decizia nr.1.541 din 25 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.30 din 13 ianuarie 2011, Decizia nr.85 din 28 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.227 din 19 aprilie 2013, Decizia nr.524 din 12 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 3 februarie 2014, Decizia nr.542 din 15 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.899 din 11 decembrie 2014, paragraful 30, Decizia nr.633 din 11 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 9 ianuarie 2015, paragraful 19, Decizia nr.27 din 3 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.197 din 25 martie 2015, paragraful 17, Decizia nr.45 din 17 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.366 din 27 mai 2015, paragraful 18, Decizia nr.576 din 29 septembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.827 din 5 noiembrie 2015, paragraful 17).

69. Toate acestea demonstrează că cele două categorii de cetățeni nu se află în aceeași situație de fapt pentru a li se aplica un tratament juridic analog sau identic.

70. De altfel, o situație similară întâlnim în state precum Italia, Polonia sau Ungaria, unde, de principiu, votul prin corespondență este permis numai în situația în care cetățeanul nu locuiește în țară.

(2.3.4.) Analiza criticilor de neconstituționalitate ale dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente raportate la art.62 alin.(1) din Constituție

71. Cu privire la încălcarea art.62 alin.(1) din Constituție, sub aspectul caracterului direct al votului, Curtea reține că acesta vizează exprimarea directă, nemijlocită a dreptului de vot, fiind consecința caracterului său personal opus votului mijlocit sau delegat, elemente care circumscriu votul indirect. Cu alte cuvinte, între alegătorul care își exprimă dreptul de vot și organul reprezentativ supus alegerii nu se mai interpun alte persoane ori structuri care să schimbe opțiunea alegătorului. Cu privire la votul indirect, exemplificativ se rețin dispozițiile art.71 din Legea nr.70/1991 privind alegerile locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.239 din 28 noiembrie 1991, anterior modificării sale prin Legea nr.25/1996 pentru modificarea și completarea Legii nr.70/1991 privind alegerile locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.77 din 13 aprilie 1996, potrivit căroră „*Alegerea membrilor consiliilor județene se face prin vot indirect, de către un corp de electori, în termen de 30 de zile de la constituirea consiliilor locale din județe.*”

Corpul de electori este format din totalitatea membrilor consiliilor locale din județul respectiv, legal constituite”.

72. De asemenea, tot prin vot indirect este ales, spre exemplu, Președintele Statelor Unite ale Americii sau Senatul francez.

73. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, pentru ca votul alegătorului să fie unul direct acesta trebuie să se pronunțe asupra candidatului/listei de candidați; de aceea, atribuirea mandatelor de parlamentar către persoane de pe o listă care nu este votată de alegători contravine caracterului direct al votului reglementat de art.62 alin.(1) din Constituție [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.1.177 din 12 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.871 din 20 decembrie 2007]. Cu alte cuvinte, caracterul direct al votului se referă la opțiunea nemijlocită a alegătorului de a alege el însuși un anumit candidat/o anumită listă electorală, și nu de a introduce buletinul de vot în urnă. Or, în procedura votului prin corespondență alegătorul este cel care prin lipirea autocolantului pe opțiunea sa electorală din buletinul de vot prin corespondență [art.10 alin.(1) lit.b) din lege] își exprimă direct votul deoarece între votul său astfel exprimat și finalul operațiunii, respectiv alegerea membrilor Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, nu există nicio interpunere din partea vreunei persoane/ vreunui organism electoral. Referitor la faptul că alegătorul nu are o conduită civică corespunzătoare sau la aspectele de fapt ce pot fi întâmpinate în procesul electoral sunt chestiuni care nu privesc textul normativ al legii, ci elemente exterioare acestuia. În consecință, nu se pot reține criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea caracterului direct al votului.

74. Cu privire la încălcarea art.62 alin.(1) din Constituție, sub aspectul caracterului secret al votului, Curtea reține că acesta semnifică exprimarea voinței alegătorului în condiții de libertate și intimitate în

vederea asigurării protecției sale împotriva oricăror forme de presiune cu care s-ar putea confrunta, consecință a dezvăluirii opțiunii sale electorale. Dreptului alegătorului la exprimarea secretă a votului său îi corespunde și obligația de a respecta dreptul de vot al celorlalți în sensul ca el însuși să nu exercite presiuni asupra altor persoane pentru a cunoaște, influența ori controla opțiunea de vot a altor alegători. Votul prin corespondență, ca modalitate de vot, pe lângă responsabilitatea alegătorului în protecția secretului propriului său vot, este însoțită de o serie de garanții legale din partea autorităților publice de natură a proteja secretul votului.

75. Astfel, lipirea autocolantului pe opțiunea din buletinul de vot, introducerea imediată a acestuia în plicul interior și, ulterior, introducerea plicului interior în cel exterior, ambele plicuri fiind sigilate în mod corespunzător, constituie tot atâtea garanții pentru asigurarea secretului votului. Mai mult, biroul electoral pentru votul prin corespondență, primind plicul exterior, îl desigilează, fără să desigileze plicul interior care conține buletinul de vot cu opțiunea alegătorului. Plicurile interioare sigilate se introduc în urna de vot, care se sigilează la sfârșitul fiecărei zile și se desigilează la începutul fiecărei zile, dacă este cazul, pentru introducerea altor plicuri interioare. De menționat că plicurile interioare deteriorate care nu asigură secretul votului sunt anulate și nu sunt introduse în urnă. Odată cu introducerea în urnă, plicurile interioare se „depersonalizează”, în sensul că nu se mai poate controla/cunoaște/devoala/verifica identitatea celui care a votat. Mai mult, votarea la secțiile de vot se încheie, potrivit art.82 alin.(3) din Legea nr.208/2015, în ziua votului la ora 21, oră după care se desigilează urnele de vot și plicurile interioare.

76. Curtea reține că, în ipoteza în care plicul exterior este desigilat sau deteriorat în asemenea măsură încât este de natură să afecteze integritatea votului prin corespondență sau dacă plicul interior este desigilat sau deteriorat în asemenea măsură încât este de natură să afecteze integritatea votului prin corespondență, se anulează plicul exterior/interior prin decizie a biroului electoral pentru votul prin corespondență [a se vedea art.15 alin.(3) și (6) din lege]; cu alte cuvinte, voturile prin corespondență care nu respectă caracterul secret al votului nu sunt luate în considerare și, prin urmare, nu sunt introduse în urna de vot tocmai pentru că ele nu sunt apte să producă consecințe juridice, nefiind secrete.

77. Cele anterior menționate demonstrează faptul că există un cadru normativ coerent pentru păstrarea secretului votului prin corespondență, astfel încât funcționarii statului care pun în aplicare mecanismul votului prin corespondență au reprezentarea clară a obligațiilor și responsabilităților care le revin atât din punct de vedere substanțial, cât și procedural.

78. Faptul că alegătorul nu are o conduită civică corespunzătoare sau referirile cu privire la aspectele de fapt ce pot fi întâmpinate în procesul electoral („vot în familie” sau „sub supravegherea angajatorului”) sunt chestiuni care nu privesc textul normativ al legii, ci elemente exterioare acestuia. De altfel, legea prevede, la art.11 alin.(2), că certificatul de alegător cuprinde și o declarație pe propria răspundere a alegătorului privind exercitarea în mod liber, direct și secret a dreptului de vot, care trebuie datată și semnată olograf de către acesta. Însă, legea nu poate decât să constituie premisele normative necesare exercitării corespunzătoare a votului, iar acțiunea legii trebuie completată cu o conduită de aceeași natură a cetățeanului. Fiecare cetățean, în condițiile normative prescrise și cu o conduită caracterizată de discreția necesară oricărui proces electoral, are toate garanțiile necesare asigurării caracterului secret al votului. În consecință, nu se pot reține criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea caracterului secret al votului.

79. În același sens, Curtea Constituțională Federală Germană a statuat că, „la exercitarea votului prin corespondență, alegătorul este lăsat în mare măsură să poarte singur grija de a asigura secretul și libertatea votului. (...) De asemenea, alegătorul trebuie să ia inițiativa de a-și procura documentele necesare votului prin corespondență. Totodată, el are obligația de a completa personal buletinul de vot fără să poată fi văzut de un altul, de a pune singur buletinul în plicul interior, sigilat (...)” (Decizia Curții Constituționale Federale din 15 februarie 1967, 2 BvC 2/66, BVerfGE 21, 200). „De obicei acest lucru nu comportă vreo dificultate, însă dacă există totuși temeri că libertatea și secretul votului i-ar putea fi influențate de prezența unui terț, atunci alegătorul poate și trebuie să îi atragă atenția asupra dreptului său de a-și exprima votul în mod liber și secret, precum și asupra îndatoririi sale de a completa buletinul de vot fără a putea fi văzut de altcineva, de a-l introduce în plic și de a atesta sub jurământ că a marcat personal buletinul de vot. Iar dacă în acest sens roagă să fie lăsat singur ca să își completeze buletinul de vot și să sigileze plicul interior, atunci de regulă terțul va da curs solicitării. În cazul când alegătorul consideră că nu este posibil să își asigure, fie acest mod, fie în oricare altul, secretul votului și libera sa opțiune, el poate renunța să își mai procure ori să utilizeze documentele necesare votului prin corespondență, care se eliberează doar la cerere, iar dacă circumstanțele excepționale nu îi îngăduie nicio altă variantă, să se vadă silit să renunțe chiar la vot — așa cum era cazul și mai înainte de introducerea votului prin corespondență” (Decizia Curții Constituționale

Federale din 24 noiembrie 1981—2BvC 1/81, BVerfGE 59, 119). Totodată, Tribunalul Constituțional Polonez, prin Hotărârea K 9/11 din 20 iulie 2011, a avut o abordare similară cu privire la problema caracterului secret al votului.

80. Cu privire la încălcarea art.62 alin.(1) din Constituție, sub aspectul caracterului liber exprimat al votului, Curtea reține că cele anterior menționate la paragrafele 78 și 79 sunt valabile *mutatis mutandis*. De asemenea, legea nu îl pune pe cetățean în situația de a fi obligat sau condiționat de alți eventuali participanți la procesul electoral în exprimarea votului său și nici nu îl obligă să voteze într-un anumit fel, ci îi asigură toate condițiile ca potrivit conștiinței și opțiunii sale politice să își exercite dreptul la vot. De altfel, raportat la criticile de neconstituționalitate formulate cu privire la încălcarea caracterului liber exprimat al votului, Curtea constată că, în realitate, acestea vizează aspectele ce țin de caracterul secret al votului.

81. Concluzionând, Curtea reține că acțiunea statului este dozată în funcție de specificul votului prin corespondență, iar cetățeanul, respectând prevederile legii, în acord cu art.1 alin.(5) din Constituție, concurează la respectarea principiilor și exigențelor care trebuie să guverneze procesul electoral. Desigur, nimic nu îl oprește pe cetățean să nu solicite înscrierea în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență și să voteze la secția de votare dacă apreciază că asupra sa ar putea fi exercitate presiuni (din mediul său relațional sau chiar externe acestuia) incompatibile cu natura liber exprimată a votului.

82. De asemenea revine autorităților competența și, totodată, obligația a veghea în permanență la asigurarea atât a unui cadru normativ apt să garanteze exigențele anterior arătate, cât și a unui mecanism administrativ eficient care să răspundă la problemele inerente de punere în aplicare a prezentului act normativ.

83. *Obiter dictum*, Curtea Constituțională Federală Germană a statuat, în același sens, că „Legiuitorul și autoritățile de reglementare trebuie să verifice permanent atât normele existente, cât și formele de manipulare a votului prin corespondență, în funcție de noile evoluții ce pot releva pericole neprevăzute până atunci pentru integritatea alegerilor. Iar dacă de aici ies la iveală abuzuri de natură să pună în pericol libertatea sau secretul votului, atunci se naște obligația constituțională de a completa sau modifica reglementarea inițială în scopul remedierii sale. (...). În mod similar, organele electorale și autoritățile locale cu atribuții de punere în aplicare a reglementărilor sunt obligate să vegheze și să asigure, în cadrul mijloacelor de care dispun, că secretul votului și libertatea de vot rămân garantate și în cazul exercitării votului prin corespondență” (a se vedea Decizia Curții Constituționale Federale Germane din 24 noiembrie 1981—2BvC 1/81, BVerfGE 59, 119).

(2.3.5.) Analiza criticilor de neconstituționalitate ale dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente raportate la art.62 alin.(3) din Constituție

84. Cu privire la invocarea art.62 alin.(3) din Constituție se constată că acest text se referă la cetățenii români care locuiesc pe teritoriul țării la un moment dat, așadar, au fie domiciliul, fie reședința pe teritoriul acesteia. Însă acest text vizează stabilirea numărului de mandate de senatori/deputați în funcție de criteriul antereferit, și nu la modul de atribuire a mandatelor. Or, criticile de neconstituționalitate vizează faptul că cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate contribuie la atribuirea mandatului aleșilor din circumscripțiile electorale din țară, aspect nereglementat de art.62 alin.(3) din Constituție. Astfel, sfera de incidență a dispozițiilor art.62 alin.(3) din Constituție nu vizează legea criticată, ci Legea nr.208/2015, drept pentru care critica de neconstituționalitate astfel formulată nu poate constitui obiectul analizei Curții Constituționale [a se vedea și paragraful 52 al deciziei].

(2.3.6.) Analiza criticilor de neconstituționalitate ale dispozițiilor Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente raportate la exigențele stabilite prin Decizia Curții Constituționale nr.51 din 25 ianuarie 2012 și Codul bunelor practici în materie electorală referitoare la modificarea cadrului electoral cu 1 an înainte de data alegerilor

85. Curtea reține că pct.65 din Raportul explicativ al Codului bunelor practici în materie electorală prevede că „Ceea ce trebuie evitat este nu atât modificarea sistemelor de scrutin — ele pot fi întotdeauna îmbunătățite —, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic”.

86. Prin Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012, și Decizia nr.682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 11 iulie 2012, Curtea, luând în discuție, în acest context, forța juridică a dispozițiilor Codului

bunelor practici în materie electorală, elaborat de Comisia de la Veneția, invocat de autorii sesizării, a reținut că, „într-adevăr, 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”. Reținând că au fost aduse modificări substanțiale legii electorale cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor, ceea ce a subliniat instabilitatea legislativă existentă în materie electorală, Curtea a constatat neconstituționalitatea legii supuse controlului său de constituționalitate, aceasta fiind contrară dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și obligația respectării Constituției și art.2 privind suveranitatea.

87. Curtea reține că legea analizată facilitează dreptul de vot al cetățenilor români cu domiciliul/reședința în străinătate, fiind un demers însemnat pentru asigurarea, în privința cetățenilor români, a caracterului universal al dreptului constituțional de vot; de aceea, în principiu, nu prezintă o relevanță semnificativă intervalul de timp în care urmează a se materializa reglementarea analizată. Chiar și în aceste condiții, astfel cum s-a arătat la paragraful 34, aceasta a fost adoptată la 28 octombrie 2015, respectându-se, astfel, exigența constituțională de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor. Într-adevăr, legea analizată aduce o modificare de substanță în ceea ce privește exercitarea dreptului de vot, respectiv introduce sistemul votului prin corespondență, sistem care nu a mai fost aplicat în cadrul sistemului constituțional stabilit în anul 1991. De aceea, ea a trebuit adoptată cu cel puțin 1 an înainte de data alegerilor, astfel cum s-a întâmplat în cauză. Motivațiile care au stat la baza adoptării acestei legi nu se constituie în impedimente de natură să ducă la neaplicarea votului prin corespondență la alegerile parlamentare la termen din anul 2016. Desigur, termenul de 1 an trebuie calculat de la data intrării în vigoare a legii, conform art.78 din Constituție, astfel încât între această dată și ziua alegerilor să existe un interval temporal de 1 an.

88. Având în vedere analiza realizată prin raportare la art.2, art.16 alin.(1) și art.62 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că legiuitorul, prin reglementarea votului prin corespondență, a păstrat un just echilibru între exigența asigurării universalității votului, pe de o parte, și a caracterului liber și corect al alegerilor, precum și a caracterului direct, secret și liber exprimat al votului, pe de altă parte.

89. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, 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:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 noiembrie 2015.