

București, 31 Mai 2012

Domnului Augustin ZEGREAN

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulăm următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

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 locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

Motivele sesizării sunt următoarele:

1. Legea ce urmează a fi supusă controlului de constituționalitate încalcă prevederile art. 1 alin. (5), art. 2, art. 15, art. 16 alin. (1), art. 61 și 62 din Constituția României, republicată, potrivit cărora:

- **art. 1 alin. (5):** „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”

- **art. 2:** ”(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.

(2) Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu”.

- **art. 15 alin. (1):** „Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

- **art. 16 alin. (1):** „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”

- **art. 61 alin. (1):** „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

(2) Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”

- **art. 62 alin. (1) :** “Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale.

(2) 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. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație.

(3) Numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, în raport cu populația țării. “

2. Legea ce face obiectul prezentei sesizări, reglementează domeniul electoral, domeniu ce constituie însăși esența regimului politic democratic. Așa cum a stabilit Curtea Constituțională, pe cale jurisprudențială, în Decizia nr. 51/2012: ”Caracterul democratic al unui stat – așa cum statul român este definit în primul articol al Constituției - nu poate fi conceput fără o legislație electorală care să permită, în mod efectiv, exprimarea voinței reale a cetățenilor de a-și alege organele reprezentative, prin alegeri libere, periodice și corecte. Un sistem electoral democratic și stabil, inspirat din această voință reală a celor care, potrivit art. 2 din Constituție, sunt deținătorii suveranității naționale, este de natură să determine o percepție și o atitudine civică corespunzătoare a cetățenilor și, totodată, poate impune o conduită adecvată competitorilor electorali. Or, potrivit art.2 din Constituție, suveranitatea națională se exercită prin organele reprezentative ale poporului român și prin referendum”.

3. Modificările aduse legii electorale specifice alegerilor parlamentare nu respectă acest principiu fundamental al unui stat de drept, având în vedere că se încalcă voința cetățenilor români exprimată în referendumul din 22 noiembrie 2009.

4. Conform Deciziei Curții Constituționale nr. 37 din 26 noiembrie 2009 referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 22 noiembrie 2009 și la confirmarea rezultatelor acestuia, ”au participat la vot 9.320.240 de persoane, adică 50,94% din numărul persoanelor înscrise în aceste liste”, iar ”dintre voturile valabil exprimate, 72,31% au fost pentru răspunsul <<DA>> la întrebarea <<Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România?>>”, iar 83,31% dintre voturile valabil exprimate au fost pentru răspunsul <<DA>> la întrebarea <<Sunteți de acord cu reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane?>>. **Prin urmare, majoritatea participanților la vot a ales la ambele întrebări răspunsul afirmativ**”.

5. Nu poate fi ignorată voința poporului român de a reduce numărul de parlamentari, precum și de a modifica structura parlamentului.

6. Chiar dacă această dorință ar trebui să fie transpusă prin modificarea Constituției, totuși trebuie avută în vedere atunci când se dorește modificarea legilor electorale.

7. Astfel, nu se poate considera constituțională 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.

8. Or, conform ultimului recensământ, populația României a scăzut cu un număr considerabil.

9. De asemenea, în adoptarea acestei legi nu s-au avut în vedere prevederile Raportului Explicativ adoptat de Comisia de la Venetia în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Venetia, 18-19 octombrie 2002) care menționează faptul că ”**Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar**

un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului”.

10. Astfel, modificările aduse prin Legea contestată nu sunt doar menite a ignora voința cetățenilor, dar acestea sunt și de natură a perturba stabilitatea dreptului electoral prin aceea că intervin cu mai puțin de jumătate de an înaintea alegerilor parlamentare.

11. Prin urmare, această lege induce alegătorului ideea că dreptul său electoral este utilizat într-un mecanism manipulat de cei care sunt la putere, acesta nefiind relevant în rezultatul scrutinului.

12. Această concluzie rezultă din aceleași lucrări ale Comisiei de la Veneția care statuează foarte clar faptul că *”necesitatea de a garanta stabilitatea nu privește, în practică, atât principiile fundamentale a căror contestare formală este greu de imaginat, cât cea a unor reguli mai precise ale dreptului electoral, în special a celor care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor. Aceste trei elemente sunt frecvent – în mod corect sau incorect – considerate a fi factori decisivi în determinarea rezultatelor scrutinului. De aceea, trebuie evitate nu numai manipulările în favoarea partidului la putere, ci chiar tentativele de manipulare. 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”.*

13. Așa cum este cunoscut, prin aderare la Uniunea Europeană, România s-a obligat să respecte și legislația primară europeană, inclusiv actele Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția. Codul bunelor practici în materie electorală, ce cuprinde principiile fundamentale ale sistemului electoral european se referă, în principal, la stabilitatea legii electorale.

14. În ceea ce privește suveranitatea națională și stabilitatea legilor electorale, există un precedent în jurisprudența Curții Constituționale, precedent pe care urmează a-l aminti, respectiv Decizia Curții Constituționale 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.

15. Astfel, în opinia Curții Constituționale, legea privind modificarea legilor electorale astfel încât alegerile locale să fie organizate odată cu cele parlamentare este neconstituțională întrucât *”reformând în mod radical legislația electorală cu puține luni înainte de alegeri, încalcă standardele europene în materie, iar, pe de altă parte, prin reglementarea organizării la aceeași dată a alegerilor pentru Camera Deputaților, Senat și autoritățile administrației publice locale, se creează o confuzie în rândul electoratului, care este pus în situația de a vota cu un număr ridicat de buletine de vot”*.

16. Practic, ne aflăm în aceeași situație, respectiv modificarea legii electorale cu puține luni înainte de alegeri și inducerea unei confuzii pentru alegători în ceea ce privește modalitatea de stabilire a mandatelor.

17. În motivarea acestei decizii, Curtea Constituțională face trimitere la:

- **Art. 2 din Constituție** (*”Curtea reține că, potrivit art.2 din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte”*),
- **Art. 21 alin. (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului** (*”Voința poporului este fundamentul puterii de stat; această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri libere, care să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și exprimat prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului”*)

- **Art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice** ("*Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna dintre discriminările la care se referă art.2 și fără restricții nerezonabile [...] de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor*")
- **art. 3 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** ("*Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ*"),

considerând că suveranitatea națională este unanim apreciată ”*ca fiind expresia cea mai profundă a organizării unei societăți cu adevărat democratice*”.

18. De asemenea, Curtea Constituțională statuează faptul că ”*Dreptul la alegeri libere impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral. Într-un plan mai larg, stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art.1 alin.(5) din Constituție, principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă*”.

19. Or, în cazul de față, pe lângă faptul că modificările aduse prin legea contestată nu respectă voința cetățenilor exprimată prin referendumul din anul 2009, aduc atingere și stabilității electorale și, implicit, al securității juridice având în vedere că aceasta a fost adoptată cu mai puțin de 6 luni înainte de alegeri.

20. Această stabilitate a legii, indiferent din ce domeniu, însă, cu prioritate în materie electorală, este invocată și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, așa cum precizează Curtea Constituțională, ”*a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru*

asigurarea acestor exigențe (cauze precum *Sunday Times* contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, *Rekvényi* contra Ungariei, 1999, *Rotaru* împotriva României, 2000, *Damman* împotriva Elveției, 2005)”.

21. De asemenea, trebuie avut în vedere și raportul explicativ adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare, aș cum am menționat la punctele 8 și 11, în care se precizează faptul că ”*legea criticată, modificând cu mai puțin de un an înaintea alegerilor procedura de desfășurare a acestora, se abate de la dispozițiile invocate. O asemenea modificare legislativă 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. Curtea constată, totodată, că această reglementare este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept*”.

22. Este evident faptul că, din moment ce prin legea contestată se modifică procedura electorală și modalitatea de atribuire a mandatelor de deputat și de senator, apar în mod inevitabil ”*dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa*”.

23. În jurisprudența sa în materie electorală, Curtea Constituțională în Decizia nr. 51/2012 a făcut trimitere la **Decizia nr. 61 din 14 ianuarie 2010**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 76 din 3 februarie 2010, în care a reținut că „*actuala reglementare a sistemului electoral românesc prezintă o serie de imperfecțiuni, acolo arătate, 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 reține 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.*

(...) Curtea subliniază că reglementarea sistemului electoral trebuie să se facă, potrivit art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție, prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, cu respectarea interdicției prevăzute la art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală și cu respectarea documentelor internaționale care stabilesc principiile fundamentale ale unor alegeri democratice. 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, Curtea reține că 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.”

24. ”În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțată în aplicarea art.3 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Curtea a reținut că, <<în ordinea lor juridică internă, statele contractante pot supune exercițiul dreptului la vot și pe cel al dreptului la eligibilitate unor condiții cărora, în principiu, dispozițiile art. 3 nu le sunt potrivnice. Astfel, statele dispun în această materie de o largă marjă de apreciere [...] Curtea trebuie să se asigure că asemenea condiții să nu fie de natură a aduce atingere însăși substanței acestor drepturi, privându-le astfel de efectivitatea lor, că ele urmăresc un scop legitim și ca mijloacele folosite pentru realizarea lor nu sunt disproporționate; în special, **asemenea condiții și restricții nu trebuie, practic, să anihileze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ**>>(Cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei, din 2 martie 1987, paragraful 52). De asemenea, în Cauza Hirst împotriva Regatului Unit, din 6 octombrie 2005, paragraful 57, Curtea a reținut că statului îi revine obligația de a adopta măsuri pozitive pentru a organiza alegeri democratice (în același sens: Cauza Zdanoka împotriva Letoniei, din 16 martie 2006, și Cauza Yumak și Sadak împotriva Turciei, din 8 iulie 2008)”.

25. La punctul 16 din legea supusă controlului de constituționalitate au fost introduse la art. 48 din lege două noi alineate, respectiv alin. (11¹) și alin. (11²), care în opinia noastră încalcă principiul egalității în drepturi, al reprezentativității dar și echilibrul politic, legea în ansamblul ei afectând ideea reprezentativității prevăzută de legea fundamentală.

26. Astfel, alin. (11²) al art. 48 are următorul conținut: „Dacă într-un județ în care locuitorii aparținând comunității românești sau unei minorități naționale depășesc, conform datelor oficiale finale ale unui recensământ al populației 7% din totalul locuitorilor județului, niciun 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.”

27. Din modul de redactare a textului alineatului mai sus citat rezultă o inegalitate între cetățenii aparținând diferitelor județe ale țării. 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 principiului 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. 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.

28. În situația aplicării acestei legi, se poate ajunge 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.

29. Prin urmare, nu se poate ignora **caracterul discriminatoriu și abuziv al acestor prevederi**, care, nu ar determina decât o reprezentare incorectă și inegală a

voturilor cetățenilor în Parlamentul României luând în considerare și prevederile art. 62 alin. (2) din Constituție care reglementează faptul că *”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”*. Mai mult, stabilirea procentului de 7% nu este relevant și nici conform cu Legea fundamentală, încălcând în acest mod articolul susmenționat.

30. De asemenea, prevederile art. 11¹ și 11² nou introduse și contestate conțin o noțiune care nu se regăsește în Constituție, și care este contrară prevederilor art. 62 alin. (2) din Legea fundamentală, respectiv sintagma de *”comunitate românească”*. Pe lângă faptul că acest concept nu este definit în 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.

31. Astfel, prin aplicarea noilor modificări aduse legii electorale parlamentare 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, conform Constituției, această excepție se aplică în conformitate cu prevederile art. 62 alin. (2) 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.

32. Prin urmare, 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.

33. De asemenea, sunt nesocotite statuările obligatorii din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 51/2012, la care am făcut referire anterior, privind *necesitatea raționalizării Parlamentului*.

34. În acest context, apreciem că sunt încălcate atât principiul egalității cât și cel al reprezentativității, consacrate de legea fundamentală.

35. **Concluzionând, 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, modificare ce nu este în acord cu suveranitatea națională exprimată prin referendumul din anul 2009, ignorându-se, în mod flagrant, voința cetățenilor romani de a se reduce numărul de parlamentari la 300 și de restructurare a Parlamentului bicameral în unul unicameral, precum și rezultatele recensământului încălcându-se în acest mod prevederile art. 1 alin. (5), art. 2, art. 15 alin. (1), art. 16 alin. (1), art. 61 și art. 62 din Constituție.**

Anexăm tabelul cu semnatarii prezentei sesizări de neconstituționalitate.

