

**DECIZIA nr.334
din 26 iunie 2013**

**cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea
referendumului**

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Iulia Antoanella Motoc	- judecător
Mona Maria Pivniceru	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

I. Cu Adresa nr.51/3190 din 4 iunie 2013, Secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii referendumului nr.3/2000, formulată de un număr de 83 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat Liberal, Uniunii Democrate Maghiare din România și Partidului Poporului – Dan Diaconescu.

Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.11 lit.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.2112 din 4 iunie 2013 și constituie obiectul Dosarului nr.372A/2013.

II. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorii susțin că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt contrare Constituției, pentru următoarele argumente:

1. Prin reglementarea unui cvorum minim de participare de 30%, valabil inclusiv pentru procedura de revizuire a Constituției în vigoare (așa cum a fost aceasta modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr.429/2003,

aprobata prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și intrată în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României a Hotărârii Curții Constituționale nr.3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României), este încălcat art.1 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia „*România este stat de drept, democratic [...]*”.

Or, principiul și realitatea juridică a statului de drept se opun aplicării unei reguli diferite în timp (cvorum de participare de cel puțin 50% în anul 2003 vs. cvorum de participare de cel puțin 30% din numărul persoanelor cu drept de vot în anul 2013) pentru o situație juridică identică (revizuirea Constituției României).

În plus, o astfel de reglementare care lasă la deplina apreciere a legiuitorului stabilirea unui cvorum de participare la referendum, care poate varia numeric în funcție de majoritatea politică din Parlament și de interesele conjuncturale ale acesteia, este de natură să creeze o stare generală de incertitudine cu privire la un element esențial al referendumului - *valabilitatea* acestuia.

Așa cum a arătat Curtea Constituțională în Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, *principiul securității juridice* instituit în mod implicit de art.1 alin.(5) din Constituție 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”.

Prin urmare, legea trebuie să fie accesibilă și mai ales previzibilă. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia.

În cazul de față însă, modificarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului generează o incertitudine juridică ce decurge din libertatea pe care și-a arogat-o legiuitorul de a stabili în mod arbitrar (fără a ține cont de vreun articol din Constituție sau de vreun principiu general al dreptului) un anumit nivel al

cvorumului de valabilitate al referendumului (respectiv 30%) care poate fi oricând modificat în timp, în funcție de interesele unei majorități parlamentare.

Prin reglementarea unui cvorum minim de participare la referendum de 30% în același an în care se intenționează revizuirea Constituției României (lucru demonstrat atât de Hotărârea Parlamentului României nr.17/2013 privind constituirea Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.95, din 15 februarie 2013, cât și de Hotărârea Parlamentului nr.35/2013 pentru modificarea anexei la Hotărârea Parlamentului României nr.17/2013 privind constituirea Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.237, din 24 aprilie 2013), este încălcată o recomandare a Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 martie 2007).

Codul stipulează la art.II alin.2 pct. b) că *„Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie modificate cel puțin un an înainte de referendum sau trebuie reglementate prin Constituție ori la un nivel superior legii ordinare”*.

Unul dintre aspectele fundamentale în materia dreptului referendar, vizează *„efectele referendumului”*. Or, modificând în mod arbitrar (chiar în anul în care se intenționează organizarea unui referendum) însăși condiția formală care generează efectele referendumului (*pragul de valabilitate*) legiuitorul afectează un aspect fundamental, anume *efectele juridice* posibile al referendumului decizional de revizuire a Constituției.

Intenția explicit declarată a inițiatorului legii este aceea de a facilita (prin scăderea cvorumului de valabilitate la referendum de la 50% la 30% din numărul total al cetățenilor cu drept de vot), adoptarea unei variante revizuite a Constituției României. Aceasta demonstrează că legiuitorul urmărește în mod conștient obținerea unui anumit

efect juridic al referendumului. Or, aceasta intenție (transpusă în legea criticată) contravine în mod manifest recomandărilor *Codului de bune practici în materie de referendum*, art.II alin.2 pct.c) prin aceea că se încearcă afectarea unui aspect fundamental al referendumului – efectele pe care acesta le produce.

2. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr.731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 12 iulie 2012, „*și condiția care trebuie pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art.5 alin.(2) din Legea nr.3/2000 impunând întrunirea majorității absolute care constă în majoritatea plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente. Curtea reține că aceasta reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiu statuat în art.2 (I) din Legea fundamentală. Participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică(...).*”

În alte cuvinte, în lipsa unei participări de cel puțin 50% plus 1, s-ar ajunge la neîndeplinirea unei condiții esențiale pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, care constituie premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului. Adoptând legea criticată, Parlamentul a încălcat grav prevederile art.2 alin.(1) din Constituție, admitând de altfel lipsa de legitimitate a măsurilor care vor fi adoptate prin referendum.

Nu poate fi invocat faptul că un procent foarte mare de neparticipare, de maxim 70%, ar reprezenta persoanele care nu sunt interesate de situația țării sau de problematica supusă consultării prin referendum, pentru că atât Curtea Constituțională, cât și jurisdicțiile europene au stabilit că neparticiparea la vot reprezintă o modalitate de exprimare a unei opțiuni politice de către cetățeni, chiar dacă aceasta este negativă.

3. Prevederile art. unic pct. 1 și 2 din legea criticată de neconstituționalitate, care se referă la art.5 din Legea nr.3/2000, reglementează un cvorum de participare de cel puțin 30%, redus de la 50% plus 1, și o majoritate de realizat pentru validarea rezultatelor referendumului de cel puțin 25%, redusă de la 50% plus 1.

Așa cum rezultă din expunerea de motive a legii criticate, o asemenea reglementare s-a bazat pe *Liniile directoare pentru organizarea referendumului*, adoptate de Comisia de la Veneția în anul 2007, conform cărora pentru referendum nu se recomandă un cvorum de participare și unul de validare. Inițiatorii propunerii legislative, care a devenit legea criticată de neconstituționalitate, au propus totuși cvorumul de participare și cel de validare având în vedere situația concretă din țara noastră.

În primul rând, *Liniile directoare pentru organizarea referendumului* adoptate de Comisia de la Veneția au doar un caracter de recomandare, nefiind obligatorii. De altfel, Comisia de la Veneția este un organism al Consiliului Europei și nu al Uniunii Europene.

În al doilea rând, bazându-se pe recomandările Comisiei de la Veneția, inițiatorii legii criticate au încălcat prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, conform cărora supremația Constituției este obligatorie.

În acest sens, susțin autorii criticilor de neconstituționalitate, trebuie menționat că supremația Constituției se manifestă și asupra reglementărilor comunitare, chiar dacă acestea sunt obligatorii, pentru că potrivit art.148 alin.(2) din Constituție, reglementările comunitare, nu și cele ale Consiliului Europei, care au caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, nu și față de cele din Constituție. Desigur că o asemenea regulă este cu atât mai mult aplicabilă normelor de recomandare adoptate de organisme ale Consiliului Europei.

Ca urmare, legea criticată de neconstituționalitate nu este fundamentată constituțional, întrucât nu poate exista o normă de recomandare de nivel european care să fie superioară Constituției naționale.

4. La nivel constituțional, referendumul a fost consacrat ca modalitate de consultare prin care poporul are posibilitatea de a exercita în mod direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.

Prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare. Problema principală ridicată de legea criticată este de a stabili dacă există un articol explicit în Constituție care să instituie un anumit cvorum de valabilitate al referendumului sau dacă efectele juridice ale referendumului sunt lăsate de legiuitorul constituțional pe seama reglementării ulterioare (prin lege organică), așa cum pare a reieși din articolul 73 alin.(3) lit.d) din Constituție, care stabilește că *"(3) Prin lege organică se reglementează: (...) d) organizarea și desfășurarea referendumului"*.

Autorii sesizării susțin că trebuie determinat dacă revine legii organice rolul de a stabili, în mod concret, condiția de valabilitate și, implicit, efectele juridice ale referendumului. Însă interpretarea care lasă efectele instituției referendumului (ca modalitate de exercitare a suveranității poporului) pe seama legii organice, nu poate fi primită, deoarece contrazice art.2 alin.(1) din Constituție, care stabilește ca poporul își exercită suveranitatea *„[...] precum și prin referendum"*, iar nu *„[...] precum și prin referendum, în condițiile legii"*. Referendumul, ca exercițiu **direct** al suveranității poporului, nu este condiționat sub aspectul efectelor juridice de legea organică, aceasta reglementând doar aspecte legate de *„organizarea și desfășurarea referendumului"*, așa cum stabilește art.73 alin.(3) lit.d) din Constituție.

De altfel, în Decizia nr.567 din 2006, publicată în Monitorul Oficial nr.613 din 14 iulie 2006, Curtea Constituțională a stabilit care este interpretarea corectă a art.73 alin.(3) lit.d) din Constituție: „Prevederile art.12 alin.(1) din Legea nr.3/2000 nu sunt susținute nici de dispozițiile art.73 alin.(3) lit.d) din Constituție, potrivit cărora prin lege

organică se reglementează *„organizarea și desfășurarea referendumului”*, întrucât textul are în vedere stabilirea prin lege a unor măsuri tehnice, procedurale, necesare în procesul de consultare a poporului pe calea referendumului. În același sens, confirmându-și în anul 2012 propria jurisprudență, Curtea Constituțională a explicat interpretarea din anul 2006: „Constituie aspecte tehnice și de detaliu cele care privesc, de exemplu, programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor necesare desfășurării referendumului, bugetul alocat acestuia, modelul ștampilelor, buletinelor de vot, listelor electorale și proceselor-verbale ce urmează a fi utilizate” (a se vedea Decizia nr.736 din 24 iulie 2012 publicată în Monitorul Oficial nr.516 din 25 iulie 2012). Nu există în jurisprudența Curții nicio decizie prin care art.73 alin.(3) lit.d) din Constituție să fie interpretat în sensul asimilării pragului de valabilitate (civorum) la referendum cu o măsura tehnico-procedurală privind *„organizarea și desfășurarea referendumului”*. Prin urmare, nivelul civorumului, care este însăși condiția formală în funcție de care Curtea Constituțională este îndreptățită, în temeiul art.146 lit.i) din Constituție să *„confirme rezultatele referendumului”*, nu este un simplu aspect de ordin tehnic sau procedural, ci este un aspect substanțial, pentru clarificarea căruia este necesar să se determine intenția legiuitorului constituant cu privire la pragul de valabilitate al referendumului, printr-o interpretare sistematică a Constituției ce coroborează articolele privitoare la referendum cu alte articole care stabilesc modalitatea cea mai sigură de cuantificare a voinței corpului electoral.

5. Întrucât nu există în Constituție o prevedere care să precizeze în mod explicit condiția formală a valabilității referendumului, aceasta trebuie determinată prin raportare la articolul sau articolele cu valoare de principiu care stabilesc fără echivoc sensul termenului de „majoritate” a corpului electoral, în funcție de care se poate determina cu precizie maximă care este rezultatul corect al unei consultări populare.

Așa cum a arătat Curtea Constituțională în Decizia nr.683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea 1, nr.479 din 12 iulie 2012, *„art.80 alin.(1) din Constituție este un text Constituțional de principiu”*. Acesta stabilește că

statul român, ca expresie juridică, politică și socială a voinței poporului suveran, este reprezentat de Președintele României, care veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.

Or, în cadrul sistemului constituțional românesc, Președintele României, ca șef al statului (a se vedea în acest sens Hotărârea nr.3 din 9 septembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 11 septembrie 1996 și Decizia nr.147 din 21 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.162 din 7 martie 2007) este autoritatea publică care reprezintă cel mai fidel voința întregului corp electoral dat fiind faptul că pentru dobândirea acestei funcții de înaltă reprezentativitate, Președintele României este ales de cetățeni prin „*vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*” - art.81 alin.(1) din Constituție, iar pentru cuantificarea acestui scrutin deschis tuturor cetățenilor cu drept de vot, legiuitorul constituant a stabilit cu precizie sensul termenului de majoritate: „*Este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale*” – art.81 alin.(2) din Constituție.

Conferind Președintelui României cea mai înaltă funcție de reprezentare, legiuitorul constituant nu a instituit alt tip de „majoritate” decât aceea care se raportează la *întregul corp electoral*, format din *alegătorii înscriși în listele electorale*, cu respectarea condiției de vârstă stabilite de Constituție în art.36 alin.(1), potrivit căruia „*Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv*”, și cu restricțiile detaliate de art.36 alin.(2) „*Nu au drept de vot debilii sau alienații mintal, puși sub interdicție, nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale*”.

Prin urmare, art.81 alin.(2) din Constituție, care descrie în mod precis modalitatea de cuantificare a voinței întregului corp electoral, stabilind explicit că aceasta se determină conform regulii „*majorității de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale*”, este un articol cu valoare de principiu pentru determinarea condiției de valabilitate a referendumului, care este un act prin care corpul electoral își poate

manifesta voința cu privire la: revizuirea Constituției, demiterea Președintelui României sau o problemă de interes național.

Curtea Constituțională a arătat, în Decizia nr.736 din 24 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 25 iulie 2012, că referendumul este un „instrument al democrației directe”. Pe cale de consecință, este perfect legitimă și întru totul conformă literei și spiritului Constituției aplicarea și în cazul referendumului a criteriului de cuantificare a voinței corpului electoral, așa cum se manifestă aceasta în cazul alegerii Președintelui României prin vot „direct”, cu *„majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale”*.

Or, întrucât Constituția nu conține alte precizări, termenul de „majoritate” trebuie interpretat în sensul comun de *majoritate numerică simplă*, determinată conform regulii 50% plus 1 din numărul de alegători înscriși în listele electorale. De altfel, este lesne de observat că, atunci când operează cu termenul de „majoritate”, legiuitorul constituțional îl înțelege întotdeauna în sensul său matematic (50% plus 1) și îl aplică tuturor autorităților publice ale statului român, exemple fiind dispozițiile art.81 alin.(2), art.95 alin.(1), art.103 alin.(3), art.134 alin.(1) sau art.76 alin.(1).

Prin urmare, nu se poate susține ca, pentru deținătorul suveranității (poporul), regula de cuantificare și de determinare a valabilității unui referendum - instrument al democrației directe, să fie aceea a unei „majorități” de 30%, așa cum stabilește legea supusă examinării Curții.

6. Este contrar interpretării sistematice și loiale a Constituției, să se susțină că voința „majorității” corpului electoral, în special în cazul unui referendum, poate fi determinată prin stabilirea unui prag de valabilitate de 30%.

Aceasta reglementare încalcă nu doar art.81 din Constituție (cu valoare de principiu în stabilirea sensului noțiunii de „majoritate”), ci și art.2, alin.(2) care stabilește că *„Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.”*

Or, prin raportare la totalitatea corpului electoral compus din cetățenii cu drept de vot, cifra de 30% participanți la referendum constituie un *grup* pe care legiuitorul ordinar și-a arogat libertatea de a-l considera o „majoritate” suficient de legitimă sub aspect numeric încât să valideze un referendum. Aceasta situație absurdă la nivel juridic cade sub incidența art.2 alin.(2) din Constituție, care interzice ca acest grup de minim 30% din totalul cetățenilor cu drept de vot să exercite suveranitatea *în nume propriu*.

Atunci când legiuitorul constituant a dorit să instituie în Legea fundamentală un alt tip de majoritate decât cea strict matematică (de 50% plus 1) a făcut-o explicit, cum este cazul procedurii de revizuire a Constituției, reglementată la art.151 alin.(1) - „*Proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere*” și la art.151 alin.(2) - „*Dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședința comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor*”.

În concluzie, autorii solicită Curții Constituționale să constate că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului este neconformă cu prevederile art.1 alin.(3) și (5) și ale art.2 alin.(1) și (2) și ale art.147 alin.(4) din Constituție, fiind neconstituționale.

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

1. Președintele Camerei Deputaților a transmis cu Adresa nr.51/3548/18 iunie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.2289 din 18 iunie 2013, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Astfel, se arată că autorii sesizării invocă nerespectarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) susținând în mod nefondat că „principiul și realitatea juridică a statului de drept se opun

aplicării unei reguli diferite în timp" în ceea ce privește cvorumul de participare la referendumul pentru revizuirea Constituției României.

Cu referire la acest argument, se invocă Decizia Curții Constituționale nr. 70/2000 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 334 din 19 iulie 2000, prin care se statuează ca exigențele principiului statului de drept privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce este numit ca fiind domnia legii, sintagma care implică subordonarea statului față de drept. Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu aceasta, existența sistemului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi care exprimă voința generală. Pe cale de consecință, astfel cum rezultă și din decizia amintită, statul de drept nu împiedică existența unor modificări legislative ce vizează aplicarea unui cvorum diferit referitor la participarea la referendumul de revizuire a Constituției României. Totodată, autorii sesizării se contrazic invocând, pe de o parte, încălcarea recomandărilor Codului de bune practici în materie de referendum adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a Sesiune Plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), iar pe de altă parte, lipsa obligativității respectării **Liniiilor directoare pentru organizarea referendumului** adoptate de Comisia de la Veneția, întrucât acestea „au doar un caracter de recomandare”.

Față de cele invocate, se remarcă că, în ciuda faptului că prin **Codul de bune practici în materie de referendum** se prevede că aspectele fundamentale în materia dreptului referendar să nu poată fi modificate cel puțin un an înainte de referendum, în ceea ce privește referendumul privind revizuirea Constituției României nu s-a prevăzut o dată certă pentru organizarea acestuia prin Hotărârea Parlamentului României nr. 17/2013 privind constituirea Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, cu modificările ulterioare, astfel încât, în opinia noastră, nu se poate reține intenția de

modificare a prevederilor în materia referendumului cu un an înainte de organizarea acestuia.

Mai mult decât atât, se menționează ca potrivit art. II pct. 2 lit. c) din **Codul de bune practici în materie de referendum**, sunt reglementate ca reguli fundamentale în special cele care privesc: componența comisiilor electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea referendumului; dreptul de vot și listele electorale; validitatea în sens formal și material a textului supus referendumului; efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu); participarea partizanilor și adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice. Luând în considerare acest specific, precum și faptul ca elemente care țin de organizarea și desfășurarea referendumului - cum este și cvorumul de participare - nu se regăsesc în enumerarea menționată anterior, rezultă ca acestea pot fi modificate cu mai puțin de un an înainte de data referendumului, câtă vreme nu este afectat interesul general al desfășurării în bune condiții a acestuia.

Pe de altă parte, față de argumentele aduse în sprijinul lipsei obligativității respectării **Liniilor directoare pentru organizarea referendumului**, se apreciază că având în vedere statutul României de parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și de stat membru al Consiliului Europei, recomandările Comisiei de la Veneția nu pot rămâne fără efecte în plan practic, fiind avute în vedere la îmbunătățirea cadrului normativ, fără ca aceasta să echivaleze cu o încălcare a principiului supremației Constituției României, statuat în art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

Față de argumentele aduse de autorii sesizării, potrivit cărora poporul își exercită suveranitatea prin referendum, care „nu este condiționat sub aspectul efectelor juridice de legea organică, aceasta reglementând doar aspecte legate de organizarea și desfășurarea referendumului”, se menționează că art.2 din Constituție precizează nu doar sursa suveranității puterii, nominalizând exclusiv poporul român, ci și modalitățile prin care acesta poate exercita suveranitatea, anume fie prin organele sale reprezentative, fie pe calea directă a referendumului.

Totodată, având în vedere că art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție prevede că organizarea și desfășurarea referendumului se reglementează prin lege organică, este fără echivoc faptul că legiuitorul constituant a lăsat la nivelul acestei categorii de legi reglementarea condițiilor concrete în materie, fără a afecta efectele juridice, respectiv rezultatele referendumului. În cazul referendumului pentru revizuirea Constituției, atât organizarea, cât și rezultatele acestuia sunt obligatorii, în conformitate cu art.151 alin. (3) din legea supremă.

Decizia Curții Constituționale nr. 736 din 24 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 25 iulie 2012 și menționată de autorii sesizării în susținerea nerespectării prevederilor art. 2 din Constituție, se referă la aspecte tehnice și de detaliu care ar putea fi modificate prin acte ale executivului, și nu printr-un act normativ de nivelul legii, astfel cum recomandă Comisia de la Veneția. Întrucât stabilirea unui cvorum de participare la referendum constituie unul dintre elementele procedurii de organizare și desfășurare a acestuia, iar nu un aspect de ordin tehnic sau de detaliu, aceasta este supusă regulii instituite de art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, respectiv aceea a reglementării prin lege organică, ceea ce s-a și întâmplat prin legea supusă controlului de constituționalitate. Prin urmare, nici aceasta argumentație nu poate fi reținută.

Referitor la susținerea autorilor sesizării potrivit căreia au fost încălcate dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât nu au fost respectate considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12 iulie 2012, prin care s-ar impune un prag de valabilitate al referendumului de jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, se menționează că, prin decizia invocată, Curtea Constituțională a constatat că rezultatul referendumului depinde de întrunirea cumulativă a doua condiții - una referitoare la numărul minim de cetățeni care trebuie să participe la referendum pentru ca acesta să fie valabil și una privitoare la numărul de

voturi valabil exprimate, care determină rezultatul referendumului -, condiții detaliate în art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. Or, legea supusă controlului de constituționalitate vizează, între altele, tocmai modificarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 în sensul instituirii unui cvorum de participare și a unui cvorum de validare - aceeași condiție pentru toate tipurile de referendum, ceea ce nu este de natură a încălca decizia menționată anterior.

2. Guvernul a transmis cu Adresa nr.5/3639/2013, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.2216 din 17 iunie 2013, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Se arată că prin Decizia nr.731 din 10 iulie 2012, Curtea Constituțională a statuat că, pe lângă numărul de voturi valabil exprimate, care determină rezultatul referendumului stabilirea unei majorități pentru validarea referendumului (cvorum) este o condiție esențială, iar nu valoarea (procentul) unei asemenea majorități.

Cum dispozițiile criticate nu exclud această condiție esențială, ci doar diminuează valoarea actuală a valorii sale, se apreciază că au fost respectate considerentele expuse de Curtea Constituțională și implicit, prevederile constituționale ale art.2 alin.(1) și art.147 alin.(4).

În plus, măsurile sunt în acord și cu recomandările din Codul bunelor practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 19-a reuniune de la Veneția din 16 decembrie 2006 și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), care precizează că nu se recomandă:

„a. un cvorum (prag, procentaj minimal) de participare, întrucât îi asimilează pe cei care se abțin cu partizanii votului negativ;

b. un cvorum de aprobare (acceptarea de către un procentaj minimal din numărul alegătorilor înscriși), întrucât riscă să creeze o situație politică dificilă în cazul în care proiectul este adoptat cu o majoritate simplă, inferioară însă cvorumului (pragului) necesar".

În ceea ce privește susținerile privind încălcarea art.1 alin.(3) și (5), se apreciază că acestea sunt neîntemeiate, întrucât „libertatea pe care și-a arogat-o legiuitorul de a stabili în mod arbitrar un anumit nivel al cvorumului de valabilitate al referendumului”, la care se referă autorii sesizării, este de fapt expresia prevederilor constituționale ale art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este „*organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare*”.

În condițiile în care Constituția nu conține nici un text care să stabilească o anume majoritate de participare la referendum, apreciem că revine legiuitorului libertatea de a reglementa aceste aspecte.

3. La dosarul cauzei, au fost depuse mai multe înscrisuri care conțin puncte de vedere formulate, în cadrul procedurii *amicus curiae*, în sensul admiterii criticilor invocate și constatării neconstituționalității Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

IV. Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit. a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum rezultă din sesizarea formulată, îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

Dispozițiile constituționale pretins încălcate sunt cele ale art.1 alin.(3) și (5) referitoare la statul de drept și la obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, ale art.2 alin.(1) și (2) privind suveranitatea națională și ale art.147 alin.(4) care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

Înainte de a proceda la analiza obiecției de neconstituționalitate, Curtea urmează să constate că sesizarea formulată îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) din Constituție sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât aceasta, astfel cum

rezultă din lista anexată sesizării de neconstituționalitate, a fost semnată de un număr de 83 de deputați.

V. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele aspecte:

1. Referendumul este, prin excelență, un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia cetățenii își exprimă opinia și adoptă o decizie în mod direct.

Principala caracteristică a referendumului rezidă în funcția sa de legitimare a puterii, voința populară validând actele supuse votului. Prin referendum se atenuează distanța dintre guvernanți și guvernați, completându-se în mod democratic raporturile care rezultă în urma alegerilor. Cu alte cuvinte, referendumul reprezintă un mijloc de manifestare a rolului cetățeanului în politică, în cadrul circumscris sferei dezbaterii publice.

Pe de altă parte, referendumul oferă poporului posibilitatea de a controla puterea și modul de exercitare a acesteia, precum și posibilitatea de a media probleme extrem de importante de natură politică (precum cele referitoare la procedura de demitere a Președintelui României).

În majoritatea statelor europene, baza juridică a referendumului – ca modalitate fundamentală de exercitare a democrației directe - o reprezintă Constituția, legile de organizare a referendumurilor, precum și recomandările Codului bunelor practici în materia referendumului, elaborat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, integrate în substanța dispozițiilor reglementatoare.

Referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca modalitate de consultare prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului: *„Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.”* (art. 2 alin. (1) din Constituție)

Dispozițiile Legii fundamentale nu fac o ierarhie între cele două instrumente de realizare a puterii de stat: organele reprezentative și referendum, acestea neputând fi considerate a avea natură subsidiară unul față de celălalt. Mai mult, referendumul nu constituie o alternativă pentru democrația parlamentară, iar utilizarea acestuia în mod abuziv poate conduce la subminarea legitimității și a rolului parlamentului ca organ reprezentativ al poporului. Aceasta este rațiunea pentru care Legea nr.3/2000 prevede obligația Parlamentului de a transmite un punct de vedere cu privire la organizarea unui referendum, în acord cu Liniile directoare cu privire la organizarea referendumului, adoptate de Comisia de la Veneția.

Referendumul desemnează procedura prin care toți cetățenii înscrși în listele electorale permanente sunt chemați să se pronunțe, prin vot, în mod egal, direct, secret și liber, în temeiul legii, asupra unei probleme de interes național.

Astfel, cadrul constituțional privind referendumul este reprezentat de următoarele prevederi din Legea fundamentală:

- Art. 73 alin. (3) lit. d): *"Prin lege organică se reglementează: (...)*
d) organizarea și desfășurarea referendumului.";
- Art. 90: *"Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național."*;
- Art. 95 alin. (3): *"Dacă propunerea de suspendare [a Președintelui României] din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui."*;
- Art. 151 alin. (3): *"Revizuirea [Constituției] este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire."*

Așadar, Legea fundamentală reglementează trei tipuri de referendumuri naționale: cel inițiat de Președintele României asupra unor probleme de interes național, menționat

la art. 90, cel referitor la demiterea Președintelui României, prevăzut de art. 95 alin. (3) și cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art. 151 alin. (3).

Prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

2. Validarea rezultatului referendumului depinde, potrivit dispozițiilor legii în vigoare, de îndeplinirea cumulativă a două condiții:

- prima referitoare la numărul minim de cetățeni care trebuie să participe la referendum pentru ca acesta să fie valabil și
- a doua privitoare la numărul de voturi valabil exprimate, care determină rezultatul referendumului.

Prima condiție este consacrată de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, potrivit căruia *"Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente"*.

Noua reglementare prevede că *"Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente"*.

Condiția ce trebuie îndeplinită pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 impunând întrunirea unui anumit prag de participare raportat la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

A doua condiție referitoare la majoritatea voturilor valabil exprimate oferă, de asemenea, o reglementare unitară, dând expresie și exigenței reprezentativității sub aspectul rezultatului votului. Astfel, aceeași soluție legislativă se regăsește în cazul referendumului privind revizuirea Constituției, al referendumului pentru demiterea Președintelui României, al referendumului cu privire la probleme de interes național și al referendumului local, unde, potrivit art. 7 alin. (2), art.10, art. 12 alin. (2) și, respectiv,

art. 14 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, rezultatul se stabilește în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate pe întreaga țară sau, după caz, la nivelul unității administrativ - teritoriale.

Legea dedusă controlului de constituționalitate introduce **un element de noutate** sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, stabilind că *„Rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscriși pe listele electorale permanente.”* Astfel, alături de condițiile stabilite de legea în vigoare, noua reglementare condiționează validarea rezultatului referendumului de surmontarea unui prag raportat la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, în funcție de care se stabilește majoritatea voturilor valabil exprimate.

3. Un cvorum de participare a majorității electoratului este necesar în următoarele state: Polonia, Bulgaria, Croația, Italia, Malta, Lituania, Slovacia sau Rusia. În Letonia, cvorumul este jumătate din alegătorii care au participat la ultimele alegeri legislative. În Portugalia, în cazul în care rata de participare nu este mai mare de 50%, referendumul nu are efect obligatoriu, ci doar consultativ.

Un cvorum de aprobare a unui sfert din electorat este stabilit în Ungaria. În Albania și Armenia, cvorumul este o treime din electorat. În Danemarca, un amendament constituțional trebuie să fie aprobat de 40% din electorat; în alte cazuri, textul supus la vot este respins nu numai în cazul în care majoritatea simplă a alegătorilor votează împotriva, ci doar un procent de 30% din electoratul înregistrat în listele electorale – Olanda sau Danemarca.

4. Criticile referitoare la cvorumul de participare

Prin Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, Curtea a arătat, cu privire la forța juridică a dispozițiilor Codului bunelor practici în materie electorală, elaborat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, ale cărui efecte juridice sunt similare Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia

Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 70-a Sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), cod invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate, 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."

Din analiza textelor constituționale în vigoare și a actelor internaționale în materie, Curtea constată că prevederile art.2 alin.(1), art.90, art. 95 alin. (3) și art.151 alin.(3) din Constituție nu dispun expres cu privire la un anumit prag de participare la vot. Curtea nu a identificat vreun text care să impună ori să recomande un cvorum de participare la referendum, toate dispozițiile constituționale făcând referire la stabilitatea legislației electorale, inclusiv cea cu privire la referendum.

Prin urmare, reglementarea sau modificarea condițiilor privind validarea referendumului este de competența exclusivă a legiuitorului, numai acesta fiind cel îndreptățit potrivit art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție să reglementeze organizarea și desfășurarea prin lege organică a acestui instrument de consultare populară.

De aceea, Curtea apreciază că varianta de reglementare a cvorumului de participare aleasă de legiuitor prin legea supusă controlului de constituționalitate asigură o reprezentativitate suficientă de natură a conferi deciziei adoptate forța care reflectă voința populară, astfel încât suveranitatea poporului, consacrată la art. 2 din Constituție, să nu fie afectată în vreun fel.

Legea dedusă controlului reglementează, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, pe lângă micșorarea cvorumului de participare la 30%, și condiția potrivit căreia *„rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscriși pe listele electorale permanente"*. Prin urmare, pentru validarea referendumului este necesară întrunirea acestor două condiții minimale,

ceea ce reprezintă un mod de securizare a reprezentativității votului la referendum de natură să satisfacă și condițiile impuse prin jurisprudența anterioară a Curții Constituționale.

Această soluție legislativă respectă și Recomandările Comisiei de la Veneția, dat fiind faptul că, în Raportul adoptat la cea de-a 64-a Sesiune Plenară, (Veneția, 21- 22 octombrie 2005), referitor la *„Referendumul în Europa — Analiza reglementărilor juridice din statele Europene”* cu privire la cvorumul de participare s-a reținut că „cele mai multe state nu prevăd un cvorum pentru a valida rezultatul unui referendum. În cazul în care cvorumul există acesta poate îmbrăca două forme: cvorum de participare sau cvorum de aprobare (*nn. - este vorba despre majoritate*) [...] Un cvorum de aprobare este considerat preferabil unui cvorum de participare, care reprezintă o gravă problemă. Adversarii proiectului prezentat la referendum, așa cum ne-au arătat multe exemple, fac apel la cetățeni să se abțină, chiar dacă aceștia sunt în minoritate în rândul alegătorilor vizați de problemă”.

De asemenea, în Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția — Codul de bune practici în materie de referendum - s-a stabilit recomandarea de a nu elabora dispoziții cu privire la regulile aplicate cvorumurilor. Astfel, în Raportul explicativ al aceluiași document, s-a reținut că: "Cvorumul de participare (pragul minim) are ca rezultat faptul că este în interesul opozanților propunerii să se abțină decât să voteze împotriva” dar și că „încurajarea abținerilor sau impunerea punctului de vedere al unei minorități nu este un lucru sănătos pentru o democrație. În plus, este foarte tentantă falsificarea ratei de participare în fața unei opoziții slabe.”

Aceste recomandări, reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu, ci reprezintă „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”.

Cu alte cuvinte, caracterul de stat de drept și democratic poate fi analizat și prin prisma recomandărilor elaborate în Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția — Codul de bune practici în materie de referendum, care reprezintă reguli cu valoare de principiu și care constituie premisele necesare exercițiului oricărei democrații constituționale.

5. În ceea ce privește **criticile privind impredictibilitatea și neclaritatea** dispozițiilor ce fac obiectul sesizării, în opinia autorilor sesizării, modificarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului generează o incertitudine juridică ce decurge din libertatea pe care și-a arogat-o legiuitorul de a stabili în mod arbitrar (fără a ține cont de vreun articol din Constituție sau de vreun principiu general al dreptului) un anumit nivel al cvorumului de valabilitate al referendumului (respectiv 30%) care poate fi oricând modificat în timp, în funcție de interesele unei majorități parlamentare.

Curtea reține că, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 3/2000, referendumul național constituie *"forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român"*, însă legea nu prevede obligația cetățenilor de a participa la referendum, ci doar dreptul acestora. De altfel, Constituția consacră dreptul de vot, și nu obligația de a vota, astfel că ține de voința fiecărui cetățean de a decide în mod liber dacă își exercită acest drept. Acesta nu poate fi obligat să îl exercite sau, dimpotrivă, să nu îl exercite, din moment ce art. 30 alin. (2) din Constituție garantează libertatea conștiinței (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții Constituționale nr.3 din 2 august 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.546 din data de 3 august 2012).

În hotărârea menționată, Curtea a reținut că „exprimarea unei opțiuni politice poate avea loc nu numai prin participarea la referendum, ci și chiar prin neparticiparea la acesta, mai ales în situațiile în care legislația relevantă impune un anumit cvorum de participare. În acest fel, se poate crea o majoritate de blocaj raportat la numărul

cetățenilor unui stat; în acest mod, cei ce aleg să nu își exercite dreptul la vot consideră că printr-o conduită pasivă își pot impune voința politică. Astfel, alegând să nu își exercite un drept constituțional, cetățenii își văd realizate propriile lor convingeri prin neacceptarea, în mod indirect, a celor contrare. De aceea, neparticiparea la referendum, mai exact neexercitarea dreptului la vot, este tot o formă de exprimare a voinței politice a cetățenilor și de participare la viața politică.”

Codul de bune practici în materie de referendum recomandă statelor asigurarea unei stabilități în ceea ce privește legislația în această materie. Or, stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor și caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul, astfel că trebuie evitată modificarea frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de referendum a legilor în materie. În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a subliniat **necesitatea stabilității legilor în materia electorală și în materia referendumului, ca expresie a principiului securității juridice.**

Spre deosebire de alegeri, care au loc la intervale fixe de timp, data acestora fiind cunoscută cu mult timp înainte de a fi organizate, este puțin probabil ca data unui referendum să fie cunoscută cu un an sau cu mult timp înainte ca acesta să aibă loc. De aceea, Codul bunelor practici în materie de referendum distinge - atunci când abordează stabilitatea legislației în materie de referendum - în art.II alin.2 pct. b), care stipulează că *„Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie modificate cel puțin un an înainte de referendum [...]”*. Potrivit art. II pct. 2 lit. c) din Cod, constituie aspecte fundamentale în special regulile care privesc: componența comisiilor electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea referendumului; dreptul de vot și listele electorale; validitatea în sens formal și material a textului supus referendumului; efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu); participarea partizanilor și adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice.

Modificările succesive pe care legiuitorul a intenționat să le opereze asupra Legii nr.3/2000 au fost relevate prin Decizia nr.731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 12 iulie 2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, decizie în care Curtea a reținut că „obiectul controlului de constituționalitate a suferit de la momentul adoptării legii până la data pronunțării prezentei decizii o serie de modificări”, pe care le sintetizează într-un tabel.

Curtea constată că cele mai multe modificări ale legislației privitoare la organizarea și desfășurarea referendumului în România se referă la cvorumul de participare (chiar dacă uneori, în mod eronat, se derogă de la dispozițiile privind cvorumul și se reglementează doar majoritatea de vot, intenția legiuitorului era de a elimina cvorumul de participare ca o condiție de validitate a referendumului). Aceste frecvente modificări aveau, de regulă, menirea de servi interesului unei majorități parlamentare conjuncturale ori legiuitorului delegat - Guvernul (care intervenea prin ordonanță de urgență) în scopul de a valida ori invalida rezultatele unui referendum (în principal, având ca obiect susținerea sau opoziția față de Președintele României supus procedurii constituționale de demitere din funcție).

Din perspectiva evoluției legislative sus-menționate, dat fiind caracterul imprevizibil și instabil al normelor în acest domeniu, Curtea amintește că, în Codul de bune practici în materie de referendum, Comisia europeană pentru democrație prin drept a recomandat statelor asigurarea unei stabilități în ceea ce privește legislația în această materie.

Or, este incontestabil faptul că, cvorumul de validare a referendumului, ca și majoritatea de vot sunt de esență instituției referendumului, constituind în mod evident „aspecte fundamentale în materia dreptului referendar”, dar și faptul că în Constituția României nu este reglementat un astfel de cvorum și nici posibilitatea de a adopta legi "la un nivel superior legii ordinare" (în viziunea Comisiei de la Veneția, legea ordinară

este și cea aprobată cu majoritate absolută), deoarece numai legile constituționale pot fi considerate superioare celorlalte legi, potrivit Constituției.

De altfel, 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. În această decizie, Curtea a reținut în mod critic frecvențele modificări ale legislației electorale, observând că "Legea nr. 35/2008 a 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 această 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 circumscriptiile electorale". 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 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", respectiv 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", Curtea a constatat neconstituționalitatea legii criticate. Considerentele deciziei au

avut în vedere și Codul bunelor practici în 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.

De asemenea, „subliniind aceleași principii, Comisia de la Veneția, în 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 alăbe 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»*”.

Jurisprudența și documentele examinate relevă instabilitatea legislației românești în materie de alegeri, dar și de referendum, 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 se intervină (cu unele excepții admisibile) cu mai puțin de un an înainte de alegeri.

Aceste argumente reținute în numeroasele decizii ale Curții se aplică în mod corespunzător și dispozițiilor legale criticate în prezenta cauză.

6. Curtea constată că modificarea cvorumului de participare la referendum se realizează în același an în care s-a declanșat procedura de revizuire a Constituției României în temeiul Hotărârii Parlamentului României nr.17/2013 privind constituirea

Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.95, din 15 februarie 2013, cât și a Hotărârii Parlamentului nr.35/2013 pentru modificarea anexei la Hotărârea Parlamentului României nr.17/2013 privind constituirea Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.237, din 24 aprilie 2013.

De asemenea, în aceeași perioadă se află în curs procedura referendumului cu privire la probleme de interes național, declanșat de Președintele României, în temeiul art.90 din Constituție. Astfel, în data de 11 iunie 2013, Președintele a adresat o scrisoare președinților celor două Camere ale Parlamentului prin care solicită exprimarea punctului de vedere al Parlamentului asupra inițiativei cu privire la organizarea unui referendum având ca obiect: „*1. Trecerea la un Parlament unicameral; 2. Reducerea numărului total de parlamentari la maximum 300.*” Parlamentul trebuie să adopte o hotărâre, cu majoritate de voturi, în ședința comună a celor două Camere, în termen de 20 de zile de la solicitarea Președintelui, conform dispozițiilor art.11 alin.(3) din Legea nr.3/2000. Adoptarea hotărârii a fost amânată pentru luna septembrie 2013.

Prin modificarea condițiilor cu privire la validarea rezultatului referendumului, legiuitorul ordinar modifică în mod implicit efectele juridice ale referendumului, care constituie un element de structură al acestuia.

Astfel, Curtea constată că modificarea Legii nr. 3/2000 - în esența acesteia, câtă vreme modificarea privește cvorumul de validare prevăzut de actuala legislație în scopul atingerii rezultatului declarat al majorității solide din Parlamentul României (revizuirea Constituției) - intervine în timpul procedurii de revizuire 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.

De-a lungul timpului, instabilitatea legislativă în materie de referendum, determinată de modificarea acestei legislații, cu precădere, în perioade în care Parlamentul se pregătea de o procedură de demitere a Președintelui, iar actualmente cu ocazia inițierii procedurii de revizuire a Constituției, s-a relevat a fi nu doar un factor de incertitudine juridică, ci și o cauză de contestare civică a acestei legislații, criticate cu prilejul aplicării sale.

Curtea reține că modificarea cvorumului de participare la referendum este apanajul legiuitorului, însă instanța constituțională trebuie să vegheze la neutilizarea acestui instrument în alte scopuri decât cel pe care legiuitorul constituant l-a avut în vedere la consacrarea referendumului, ca instituție juridică esențială într-un stat de drept - formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor. Curtea trebuie să asigure respectarea principiilor privind stabilitatea juridică a legilor în materia referendumului, precum și cel al consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, principii care presupun crearea tuturor condițiilor pentru ca electorii să cunoască problemele supuse referendumului, consecințele juridice ale diminuării pragului de participare la vot, precum și efectele pe care le produce rezultatul referendumului asupra intereselor generale ale comunității. Principiile enunțate au drept corolar dispozițiile referitoare la alegerile libere, consacrate de art.2 alin.(1) și de art.62 alin.(1) din Legea fundamentală, norme constituționale care reflectă reglementările internaționale cuprinse în Protocolul nr.1 adițional la Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Or, dat fiind faptul că pragul de participare reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 din Legea fundamentală, Curtea trebuie să găsească un

echilibru între necesitatea protejării dreptului de a decide participativ la referendum al cetățeanului, ca drept fundamental, și dorința unei majorități parlamentare de a-și impune voința politică în stat la un moment dat.

Curtea constată că Parlamentul poate (și, astfel cum rezultă din deciziile Curții, chiar trebuie) să intervină în această materie a legislației referendare, cu condiția de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a înțelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forțele politice reprezentate în Parlament și care formează la un moment dat o majoritate parlamentară. Or, dacă o lege ce vizează substanța dreptului referendar adoptată de o majoritate parlamentară la un moment dat reușește să întrunească susținere parlamentară majoritară timp de un an, se poate presupune că ea reflectă în mod real o majoritate electorală și că democrația nu ar putea fi în nici un fel afectată, ca de altfel nici caracterul de stat de drept și democratic al României.

Curtea observă că majoritatea parlamentară a declanșat procedura de revizuire a Constituției. Or, chiar dacă este incontestabil că Parlamentul este organul legiuitor suprem, acest comportament legislativ trebuie supus principiului loialității constituționale, ce presupune colaborarea tuturor puterilor statului, fără folosirea unor mijloace disproporționate sau abuzive pentru atingerea unor scopuri politice. Prezervarea caracterului de stat de drept și democratic obligă Curtea Constituțională, ca garant suprem al Constituției, să preîntâmpine consecințele schimbării intempestive a dispozițiilor legale în materia referendumului și să le conformeze respectării principiilor stabilității juridice (care presupune claritate, predictibilitate și accesibilitate), al consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, al libertății alegerilor și cel al interpretării cu bună-credință a literei și spiritului Constituției, principii care constituie elemente/valențe structurale ale principiului general al securității juridice, unanim acceptat în cadrul democrației constituționale.

7. În consecință, nivelul cvorumului de participare, care este însăși condiția formală în funcție de care Curtea Constituțională este îndreptățită, în temeiul art.146 lit.i) din Constituție să constate validitatea și să confirme rezultatele referendumului, nu este un simplu aspect de ordin tehnic sau procedural, ci este un aspect substanțial, pentru clarificarea căruia este necesare determinarea intenției legiuitorului constituant, printr-o interpretare sistematică a Constituției.

Prin urmare, noile reglementări nu trebuie să determine o stare de incertitudine cu privire la un element definitoriu al acestei proceduri, întrucât opțiunile legiuitorului ordinar referitoare la stabilirea cvorumului de participare la referendum pot fluctua valoric în funcție de voința majorității politice din Parlament și de interesele conjuncturale ale acesteia, împrejurare de natură a crea o stare generală de incertitudine cu privire la un element esențial al referendumului, și anume valabilitatea acestuia.

Față de cele reținute, Curtea constată că, pentru a asigura respectarea principiului general al stabilității juridice în materia referendumului, în acord cu recomandările Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Comisia de la Veneția, cu Protocolul nr.1 adițional la Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale, însă nu pot fi aplicabile referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii modificatoare.

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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Respinge obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului și a constatat că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale în măsura în care nu se aplică referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii.

Definitivă și general obligatorie.

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

Dezbaterile au avut loc în ședința din data de 26 iunie 2013.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii referendumului nr.3/2000, formulată de un număr de 83 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat Liberal, Uniunii Democrate Maghiare din România și Partidului Poporului – Dan Diaconescu, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și al art.11 lit.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea dispozițiilor criticate, pentru următoarele motive:

I. Aspecte de drept substanțial

1. Suveranitatea națională.

Principiul suveranității este formulat *in terminis* în Constituția României. Astfel, art.1 prevede că România este stat suveran, iar art.2 alin.(1) consacră expres titularul

suveranității naționale, nominalizând exclusiv poporul român, și modalitățile prin care acesta își poate exercita suveranitatea, fie prin organele sale reprezentative, fie pe calea directă a referendumului. Mai mult, prevederile alin.(2) al art.2 dispun că „*Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu*”, accentuând caracterul indivizibil și inalienabil al puterii de stat, fundamentarea sa pe teoria suveranității naționale, cu excluderea posibilității exercitării acesteia de către alți titulari în afara cadrului constituțional. Așa fiind, suveranitatea reprezintă dreptul poporului de a decide asupra problemelor de interes general ale societății, de a stabili alcătuirea organelor reprezentative ale statului, precum și de a controla activitatea acestora.

Democrația este regimul politic care are la bază principiul potrivit căruia poporul participă - direct sau prin reprezentanți - la viața politică a statului. O condiție esențială a funcționării unui regim politic o constituie existența cadrului legislativ de reglementare a structurilor generale de organizare și conducere, a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a structurii și rolului instituțiilor și autorităților publice.

Legea fundamentală combină regimul juridic al suveranității naționale, exprimată prin conceptul de **democrație reprezentativă**, care presupune delegarea exercițiului suveranității unor reprezentanți, care dobândesc în acest scop un mandat colectiv, în temeiul căruia reprezintă o voință distinctă, indivizibilă, presupusă a fi a întregii națiuni, constituind organul reprezentativ suprem al poporului român – **Parlamentul**, cu manifestarea directă a puterii de stat de către popor prin modalitatea **referendumului** – **democrația directă**. Dacă în prima ipoteză, poporul, alcătuit din totalitatea cetățenilor români, participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți care pe durata mandatului acordat constituie factori de decizie în numele și pe seama întregului popor, în cea de-a doua ipoteză, deținătorul puterii de stat exercită suveranitatea în mod direct, nemijlocit, printr-o modalitate eficientă și clară de

consultare a voinței populare cu privire la probleme esențiale, generale, cu efecte importante asupra societății în ansamblu.

2. Voința majorității – principiu al democrației constituționale.

2.1. Potrivit dispozițiilor art.90 din Constituție, Președintele României „*poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința[...]*”. Întrucât apare cu evidență faptul că o voință unitară a poporului nu se poate constitui, în teoriile politice, binele comunității a fost echivalat cu voința majorității, întrucât aceasta răspunde cel mai bine dreptului la autodeterminare a individului în cadrul vieții în comunitate.

Definirea democrației ca „guvernare de către și pentru popor” implică o guvernare realizată de către majoritate, în acord cu dorințele sale, deoarece aceasta se situează mai aproape de idealul unei voințe unitare, decât guvernarea realizată de o minoritate. În interpretarea *majoritaristă* a definițiilor fundamentale ale democrației se afirmă că aceasta înseamnă „*guvernarea de către majoritatea poporului*”. Cu alte cuvinte, majoritățile trebuie să guverneze și minoritățile trebuie să se exprime și, eventual să se opună. Democrația trebuie să se manifeste în cadrul a două coordonate: pe de o parte, toți cetățenii care sunt afectați de o decizie trebuie să aibă șansa de a participa la luarea deciziei, fie în mod direct, fie prin reprezentanți aleși și, pe de altă parte, decizia finală trebuie să reflecte voința majorității cetățenilor, manifestată direct sau mediat.

Principiul majorității este singura consecință posibilă a modelului democratic, care stipulează existența unor cetățeni cu drepturi politice depline, care cunosc totodată conflictele de opinie și de interese de la nivelul societății. Suveranitatea poporului nu poate fi concretizată decât prin respectarea principiului majorității ca bază a tuturor acțiunilor politice. Însă, a recunoaște principiul majorității nu înseamnă că politicienii responsabili trebuie să încerce să urmeze orice opinie publică susținută de mase. Acesta este motivul pentru care democrația modernă nu poate fi o auto-guvernare a poporului, ci poate fi realizată doar pe baza asumării conducerii de către reprezentanții cetățenilor,

desemnați în urma rezultatelor obținute la alegerile generale, libere, egale și secrete, și care reflectă voința majorității corpului electoral.

2.2. În domeniul dreptului parlamentar, principala consecință a naturii electivă a mandatului reprezentativ și a pluralismului politic o constituie principiul pe care doctrina l-a consacrat în mod sugestiv *"majoritatea decide, opoziția se exprimă"*. Majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumat că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere. Aplicarea principiului *"majoritatea decide, opoziția se exprimă"* asigură, pe de o parte, legitimitatea guvernării și, pe de altă parte, condițiile pentru realizarea alternanței la guvernare (a se vedea în acest sens și decizia Curții Constituționale nr.209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 188 din 22 martie 2012). Mai mult, principiul deciziei majoritare rezultă din caracterul pluralist și democratic al statului român, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție, și din natura electivă și reprezentativă a mandatului de parlamentar, consacrată în art. 2 și 62 din Constituție (a se vedea în acest sens și decizia Curții Constituționale 601 din 14 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1077 din 17 noiembrie 2005).

Majoritatea, întrucât exprimă opțiunea majoritară a corpului electoral, este legitimată să decidă asupra măsurilor necesare îndeplinirii programului său politic, fiind cea care a învins în alegeri. Minoritatea, în egală măsură, reprezintă opțiunea unui segment semnificativ al corpului electoral, fiind astfel legitimată să se exprime. Prin însăși opunerea sa, se asigură latura critică a procesului de guvernare. Astfel, luarea unei măsuri numai după cumpănirea tezelor adverse, în general prin negocieri politice, ar trebui să facă posibilă satisfacerea unui spectru mai larg de interese și valori. De

aceea, binomul majoritate-opoziție este fundamental pentru dinamica luptei politice din Parlament, legile adoptate de forul legislativ fiind produsul relației dintre majoritate și opoziție.

Mai mult, principiul "*majoritatea decide, opoziția se exprimă*" este esențial pentru caracterizarea Parlamentului ca o putere deliberativă. Elocvente în acest sens sunt dispozițiile art.67 din Constituție, potrivit cărora „*Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, în prezența majorității membrilor.*” În fond, specificul activității unei Camere a Parlamentului, cât și a acestuia în întregul său este de a adopta o rezoluție colectivă, luată cu majoritate de voturi, după o dezbatere publică, în care opoziția s-a putut exprima. Este scopul principal al conceperii și aplicării procedurii parlamentare, indiferent de obiectul său.

Atât în procesul legislativ, cât și în activitatea de control al Guvernului sau în realizarea celorlalte atribuții constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art. 69 alin. (1) din Legea fundamentală, "în serviciul poporului". Aceasta implică reprezentarea în lupta politică din Parlament a dezbaterilor politice din societate, a opiniilor, a ideilor ce au ca sursă diferitele categorii sociale, politice, economice sau culturale. În această manieră, poporul, titularul suveranității naționale, își exercită suveranitatea nu numai cu prilejul procesului electiv, ci pe întreaga durată a mandatului oferit parlamentarului aflat în serviciul său.

2. 3. *Mutatis mutandis*, în cadrul procedurii consultării populare pe calea referendumului, poporul își manifestă voința, în urma dezbaterii publice cu privire la o problemă importantă de interes național, cu aplicarea aceluiași principiu al democrației potrivit căruia "*majoritatea decide, opoziția se exprimă*". Însă majoritatea decidentă trebuie să se raporteze la un anumit nivel de reprezentativitate sub aspectul participării la vot, astfel încât hotărârea adoptată să dobândească legitimitatea necesară.

Dezbaterea problemelor importante ale națiunii, fie în cadrul instituțional al Parlamentului, fie public, în cadrul comunității, trebuie să asigure respectarea valorilor supreme consacrate de Legea fundamentală, precum statul de drept, pluralismul politic și democrația constituțională.

3. Jurisprudența relevantă a Curții Constituționale

3. 1. Prin Decizia nr.731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.478 din 12 iulie 2012, Curtea s-a pronunțat pe calea controlului de constituționalitate a priori asupra sesizării având ca obiect dispoziții referitoare la procedura referendumului pentru demiterea Președintelui României, autorii sesizării criticând, în esență, schimbarea criteriului în funcție de care se apreciază întrunirea majorității voturilor exprimate pentru demiterea Președintelui României, care, potrivit legii supuse controlului de constituționalitate, îl reprezintă majoritatea voturilor valabil exprimate, iar nu cea a voturilor cetățenilor înscrși în listele electorale, așa cum era prevăzut de legea în forma anterioară modificării.

Curtea, ținând cont de jurisprudența sa în materie, a subliniat următorul aspect: niciun text constituțional nu condiționează dreptul legiuitorului de a opta pentru fixarea unei anumite majorități care să se pronunțe pentru demiterea prin referendum a Președintelui României.

Demiterea Președintelui României prin referendum reprezintă o sancțiune pentru săvârșirea unor fapte grave, motiv pentru care Curtea a reținut că este justificat ca aceasta să fie aprobată de cetățeni cu majoritatea voturilor valabil exprimate.

Curtea a observat că, în varianta redacțională dedusă în cauza de față controlului de constituționalitate, Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 oferă o reglementare unitară pentru toate tipurile de referendum consacrate de Constituție, dând expresie și exigenței reprezentativității sub aspectul rezultatului votului. [...]

Tot astfel, Curtea a constatat că și condiția ce trebuie îndeplinită pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art. 5 alin.

(2) din Legea nr. 3/2000 impunând întrunirea majorității absolute care constă în jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, Curtea a reținut că aceasta reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală.

Participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică, prin care corpul electoral urmează să se pronunțe cu privire la sancționarea sau nu a Președintelui României, având posibilitatea demiterii sau menținerii acestuia în funcție.

Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile modificatoare sunt constituționale, în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

3. 2. Prin Decizia nr. 147 din 21 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.162 din 7 martie 2007, Curtea a examinat obiecția de neconstituționalitate formulată împotriva prevederilor Legii nr. 129/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000, anterior promulgării acesteia, care, în forma supusă controlului de constituționalitate, prevedea modalități diferite de aprobare prin referendum a demiterii Președintelui României, după cum acesta fusese ales în primul sau în al doilea tur de scrutin, în condițiile prevăzute la art. 81 alin. (2), respectiv art. 81 alin. (3) din Constituția României.

Curtea a reținut cu acel prilej că, „prin modificarea cuprinsului art. 10 din Legea nr. 3/2000, legiuitorul a dorit să aplice, sub aspectul voturilor exprimate, principiul simetriei juridice la alegerea Președintelui României în al doilea tur de scrutin și la demiterea acestuia ca urmare a consultării populare. Curtea a constatat că, bazându-și soluțiile pe principiul simetriei, legiuitorul nu a ținut seama de faptul că aplicarea acestui principiu în dreptul public, cu atât mai mult în dreptul constituțional, cu deosebire la organizarea și funcționarea autorităților publice, nu este posibilă. Principiul

simetriei este un principiu al dreptului privat, fiind exclusă posibilitatea aplicării acestuia în dreptul public. De aceea, normele constituționale sunt asimetrice prin excelență, motiv pentru care Curtea a reținut că exigențele stabilite de Constituție pentru alegerea Președintelui României și cele care se referă la demiterea acestuia în urma unui referendum nu sunt simetrice, deoarece ele reprezintă instituții juridice diferite, cu roluri și scopuri diferite, fiecare având un tratament juridic distinct”. Curtea a constatat că „o astfel de interpretare este contrară art. 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia România este stat de drept, un asemenea stat opunându-se aplicării aceleiași sancțiuni Președintelui României, în mod diferit, în funcție de modul în care el a obținut această funcție: în primul tur de scrutin, în al doilea tur de scrutin sau ca urmare a interimatului în exercitarea funcției”.

Ca atare, Curtea a decis că „dispozițiile prin care legiuitorul a stabilit că rezultatele referendumului pentru demiterea Președintelui României se stabilesc în mod diferit, în funcție de numărul scrutinului în care acesta a fost ales, sunt contrare dispozițiilor constituționale ale art. 81 alin. (2). Totodată, Curtea a remarcat că, atunci când legiuitorul constituant a dorit să instituie o anumită majoritate de voturi, a făcut aceasta printr-un text de referință, a cărui aplicare la situații subsidiare este subînțeleasă, cu excepția cazurilor în care o asemenea majoritate este lăsată pe seama legii”.

Curtea a constatat că „dispozițiile constituționale privitoare la majoritatea cerută pentru alegerea președintelui în primul tur de scrutin sunt suficiente pentru a permite stabilirea soluțiilor de demitere a șefului statului, în toate cazurile, pe calea analogiei, și nu a simetriei juridice”.

4. Concluzii referitoare la valoarea pragului de participare la referendum

4.1. Legea dedusă controlului de constituționalitate introduce, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, un cvorum de participare de 30% și un cvorum al voturilor valabil exprimate de 25%, ambele raportate la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

Astfel, pentru validarea rezultatului referendumului este necesară întrunirea cumulativă a unor condiții minimale: din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente trebuie să participe la vot un procent de 30%, iar 25% trebuie să exprime un vot valabil, rezultatul stabilindu-se în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate, care nu poate fi mai mică de 12,5% plus unu.

Cu alte cuvinte, chiar dacă la vot participă mai mult de 50% din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente, însă totalul voturilor valabil exprimate este mai mic de 25%, referendumul este invalidat. Aceeași este situația dacă voturile valabil exprimate depășesc pragul de 25%, dar la vot s-a prezentat mai puțin de 30% din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

4.2. Observăm că art. 2 alin. (1) din Constituție este un text constituțional de principiu. Întrucât nu există în Legea fundamentală o prevedere care să precizeze în mod explicit condiția formală a valabilității referendumului, aceasta trebuie determinată prin raportare la norma sau normele cu valoare de principiu care stabilesc gradul de reprezentativitate care să confere legitimitate deciziei adoptate prin referendum.

Prin urmare, trebuie identificate normele constituționale care circumscriu fără echivoc sensul termenului de „majoritate”, în funcție de care se poate determina rezultatul corect al unei consultări populare.

În activitatea parlamentară, potrivit art. 67 din Constituție referitor la "*Actele juridice și cvorumul legal*", Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, **în prezența majorității deputaților și senatorilor**. Sub acest aspect, prevederile constituționale menționate stabilesc categoriile de acte juridice pe care le adoptă Parlamentul, precum și **cvorumul legal necesar adoptării lor**.

Atunci când operează cu noțiunea de „majoritate”, legiuitorul constituțional îl înțelege întotdeauna în sensul său matematic (50% plus unu) și îl aplică tuturor autorităților publice ale statului român. Constituie exemple dispozițiile art.65 alin.(2),

art.67, art.76 alin.(1) și (2), art.81 alin.(2), art.95 alin.(1), art.96 alin.(1) și (2), art.103 alin.(1), (3) și art.113 alin.(1) și art.151 alin.(1) și (2) din Constituție.

Pe de altă parte, atunci când legiuitorul constituțional a dorit să instituie în Legea fundamentală un alt tip de majoritate decât cea strict matematică (de 50% plus unu) a făcut-o explicit, cum este cazul procedurii de punere sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, prevăzută de art.96 alin.(1) sau al procedurii de revizuire a Constituției, reglementată la art.151 alin.(1) și (2), sau în cazul reglementat de art.95 alin.(1), potrivit căruia Președintele României poate fi suspendat din funcție cu votul majorității deputaților și senatorilor, precum și cel al art. 103 alin. (3), în temeiul căruia Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Prin urmare, întrucât Constituția nu conține alte precizări, termenul de „*majoritate*” trebuie interpretat în sensul comun de majoritate numerică simplă, ceea ce în materia referendumului se determină conform regulii 50% plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

4.3. Președintele României, Parlamentul și Guvernul sunt autorități ale statului care, fie sunt alese în mod direct de corpul electoral conform regulii majorității (Președintele), fie sunt investite ori funcționează în baza aceleiași reguli a majorității (Guvernul și Parlamentul). Or, nu se poate susține că, pentru deținătorul suveranității naționale - poporul, regula de stabilire a rezultatului votului și de determinare a valabilității unui referendum - instrument al democrației directe cu efecte în plan politic și juridic, să fie aceea a unui prag de 30%, așa cum stabilește legea supusă examinării Curții. O atare prevedere înfrânge principalul atribut al referendumului și anume funcția sa de legitimare a puterii, prin care voința poporului validează actele supuse votului.

Prin urmare, susținerea potrivit căreia voința majorității corpului electoral poate fi determinată prin validarea unui referendum la care au participat doar 30% din

numărul cetățenilor cu drept de vot este contrară interpretării sistematice și cu bună-credință a prevederilor Constituției.

Această reglementare încalcă, pe lângă normele constituționale cu valoare de principiu în stabilirea sensului noțiunii de „*majoritate*”, și art.2 alin.(2) din Constituție care stabilește că „*Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.*”

Or, prin raportare la totalitatea persoanelor înscrise în listele electorale permanente, procentul de 30% de participanți la referendum constituie un *grup* pe care legiuitorul ordinar îl apreciază suficient de reprezentativ pentru a-l abilita să decidă cu privire la probleme de interes național. Reglementarea acestui prag aruncă în derizoriu noțiunea de reprezentativitate și de suveranitate națională, făcând posibilă exercitarea acesteia din urmă de către **o minoritate a populației**, ceea ce este inadmisibil din punct de vedere al democrației constituționale.

4.4. În lipsa unei participări de cel puțin 50% plus unu din corpul electoral, s-ar ajunge la neîndeplinirea unei condiții esențiale pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, care constituie premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului. **Prin modificarea legii, Parlamentul a încălcat atât prevederile art.2 din Constituție**, întrucât admite posibilitatea adoptării prin referendum a unor măsuri lipsite de legitimitatea populară, **cât și Decizia Curții Constituționale nr.731 din 10 iulie 2012**, prin care Curtea a constatat expres că dispozițiile legii referitoare la cvorumul de participare sunt constituționale numai în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

4.5. Actuala Constituție a fost adoptată și modificată ulterior cu o majoritate de 50% plus unu din cetățenii înscrși în listele electorale permanente. Diminuarea pragului de participare la 30% lipsește de legitimitate modificările aduse printr-o lege de

revizuire, generând o situație de instabilitate constituțională. Nu toate manifestările poporului pot produce efecte, ci doar cele care respectă forme și proceduri stipulate de Legea fundamentală, care, sub aspectul procedurii de revizuire, constituie un model de constituție rigidă.

4.6. Prin urmare, împrejurarea că legiuitorul constituant nu definește explicit la art.2 alin.(1) din Constituție criteriul valoric în funcție de care un referendum poate fi considerat valabil nu înseamnă că acest criteriu poate fi stabilit în mod arbitrar de legiuitorul ordinar, ci doar că acesta este obligat să interpreteze cu bună-credință Legea fundamentală și să consacre în legea de organizare și desfășurare a referendumului **acel tip de majoritate care își are temeiul în litera și spiritul Constituției**. Orice interpretare contrară este inadmisibilă, întrucât ar conferi legiuitorului ordinar dreptul de a adăuga la textul constituțional, afectând astfel regimul și efectele juridice ale referendumului printr-o lege organică, inferioară ca rang Legii fundamentale.

4.7. Într-o altă ordine de idei, nu putem ignora schimbarea de jurisprudență a Curții Constituționale în ceea ce privește starea de constituționalitate a reglementărilor referitoare la condițiile de valabilitate a referendumului: nu mai devreme de un an, prin Decizia nr.731 din 10 iulie 2012, Curtea constata că „[...] și condiția ce trebuie îndeplinită pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 impunând întrunirea majorității absolute care constă în jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.” Curtea reținea că aceasta reprezintă „o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală.” Or, se ridică întrebarea: care sunt elementele noi care au intervenit în intervalul de un an de la data pronunțării acestei decizii de natură să determine o reevaluare a autenticității manifestărilor suverane ale poporului român? De ce condiția esențială pentru ca

referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor nu o mai constituie majoritatea cetățenilor înscrși în listele electorale permanente?

Curtea a reținut atunci, precum și în cauza soluționată prin Decizia nr.334 din 26 iunie 2013, incidența Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 70-a Sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), document cu valoare de principiu în materia referendumului, și și-a fundamentat soluțiile pronunțate – care, în mod evident, sunt diferite -, pe aceleași recomandări ale Comisiei de la Veneția. Astfel, deși premisele de la care se construiește raționamentul juridic, respectiv cadrul constituțional intern și documentele internaționale în materie, nu au suferit nicio modificare, concluzia la care ajunge instanța constituțională în prezent este în mod nejustificat diferită și, implicit, greșită.

II. Aplicarea în timp a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

1. Suntem de acord cu privire la incidența, în speță, a Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Veneția, 16/17 martie 2007), respectiv cu prevederea art.II alin.2 pct.b), potrivit căreia *„Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie modificate cel puțin un an înainte de referendum”*. De altfel, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa a subliniat necesitatea stabilității legilor în materie electorală și în materia referendumului, ca expresie a principiului securității juridice.

Obiecțiile noastre privesc modul în care Curtea, în opinie majoritară, a soluționat această problemă.

Considerăm că se impunea **admiterea obiecției de neconstituționalitate** pe motiv că prin legea supusă controlului se modifică legislația în materia referendumului cu mai puțin de un an înainte de organizarea acestuia. Având în vedere caracterul definitiv și obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale a României, legiuitorul, respectiv Parlamentul, ar fi fost obligat, conform art.147 alin.(2) din Constituție, să pună în acord legea cu decizia Curții și să prevadă în textul legii o dată ulterioară de intrare în vigoare care nu putea fi mai devreme de un an de la data adoptării legii. În acest fel s-ar fi respectat dispozițiile art.78 din Constituția României, care prevăd că legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării ei în Monitorul Oficial al României sau **la o dată ulterioară prevăzută în textul ei**. Această dispoziție constituțională se regăsește și în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, la art.12 alin.(1) care reglementează tocmai intrarea în vigoare a actelor normative.

Reiese astfel foarte clar că, pentru a proroga sau amâna intrarea în vigoare a unei legi ori a unor dispoziții ale legii, este nevoie de o prevedere expresă în chiar textul actului normativ. La fel de clar este că, făcându-se referire la **textul legii**, această prevedere trebuie să fie exclusiv opera și rezultatul voinței legiuitorului, în acest caz a Parlamentului. Curtea Constituțională sau orice altă instituție sau autoritate nu pot stabili momentul intrării în vigoare a unei legi fără încălcarea art.78 din Constituția României. Or, prin modul de redactare a dispozitivului deciziei apare că tocmai acest lucru s-a întâmplat și că instanța constituțională s-a substituit Parlamentului. Tocmai de aceea opinăm că niciodată Curtea Constituțională nu poate constata constituționalitatea unei legi sub condiția, impusă de judecătorii constituționali, a neaplicării acesteia pe o anumită perioadă de timp.

Constatarea constituționalității Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului are ca și consecință directă (din momentul intrării acesteia în vigoare a legii) înlocuirea cvorumului de 50% plus

unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, prevăzut de art.5 alin.(2) din Legea nr.3/2000, cu c_vorumul de 30%, stabilit prin legea modificatoare. Potrivit dispozițiilor art.59 alin.(1) din Legea nr.24/2000, „Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare”. Altfel spus, de la data menționată va fi în vigoare și va produce efecte juridice exclusiv Legea nr.3/2000 în forma modificată prin legea criticată, ceea ce înseamnă că, de la aceeași dată, nu va mai exista c_vorumul de 50% plus unu, ci doar cel nou introdus, respectiv de 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, întrucît legea modificatoare se integrează în legea pe care o modifică, pierzându-și astfel identitatea.

Ca urmare, amânarea aplicării legii modificatoare pentru un an – dispusă prin decizia Curții Constituționale – are ca și consecință juridică imposibilitatea organizării și desfășurării oricărui tip de referendum în perioada de timp stabilită, deoarece noile prevederi ale art.5 alin.(2) din Legea nr.3/2000, cuprinse în capitolul privind Dispozițiile generale ale legii, deși în vigoare, nu sunt aplicabile și nu pot constitui temeiul derulării unor astfel de proceduri.

2. De asemenea, această decizie, deși folosește în dispozitiv sintagma „*în măsura în care*”, nu poate fi considerată ca fiind o „decizie interpretativă”. Decizia interpretativă este cea prin care instanța constituțională atribuie normelor criticate o anumită semnificație care le-ar face compatibile cu Constituția. Doctrina evidențiază că acest tip de decizie este supusă câtorva condiții, iar una din acestea cere ca **interpretarea să nu ignore sau să nu altereze intenția legiuitorului**, așa cum aceasta reiese din spiritul și din ambianța dezbaterilor parlamentare. Or, de nicăieri nu a rezultat intenția Parlamentului de a amâna intrarea în vigoare a legii contestate pentru o altă dată decât la 3 zile după publicarea în Monitorul Oficial al României.

3. În concluzie, apreciem că dispozitivul Deciziei Curții Constituționale nr.334 din 26 iunie 2013, prin care, fără a se constata neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii referendumului nr.3/2000, se stabilește inaplicabilitatea acesteia pentru o anumită perioadă, constituie o evidentă depășire a competenței Curții Constituționale și, în mod direct, o încălcarea a prevederilor art.1 alin.(5), art.142 alin.(1), art.146 lit.a) și art.147 alin.(2) din Constituție.

Președintele Curții Constituționale,

Augustin Zegrean

Judecători,

Daniel Marius Morar

Mircea Ștefan Minea