

Răspunsul instituției Avocatul Poporului la petițiile având ca obiect Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

Printr-un număr însemnat de petiții înregistrate la instituția Avocatul Poporului s-a solicitat în temeiul art. 59 alin. (1) teza a II-a din Constituția României, art. 17 alin. (5), art. 16 alin. (1) coroborate cu art. 15 alin. (1) lit. i din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată și modificată **sesizarea directă a Curții Constituționale privind neconstituționalitatea dispozițiilor Anexei 1 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, în ce privește numărul de mandate de senatori și de deputați aferent circumscripției electorale nr. 43, denumită „*Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării*”.**

Astfel, prin petițiile înregistrate la instituția Avocatul Poporului s-a solicitat sesizarea Curții Constituționale asupra neconstituționalității **Anexei nr. 1 „Denumirea, numerotarea și numărul de mandate aferent circumscripțiilor electorale din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente”** la care face trimitere **art. 4 din Legea nr. 208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată.

S-a criticat în esență, prevederile Legii nr. 208/2015, prin care se reglementează alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, în ceea ce privește circumscripția pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării

denumită „*Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării*” căreia i-au fost alocate un număr de 2 mandate de senator și 4 mandate de deputat.

Astfel, potrivit susținerilor petenților, conform art. 5 alin. (5) din legea menționată mai sus, numărul de mandate pentru Senat, respectiv pentru Camera Deputaților se determină prin raportarea numărului de locuitori al fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare prevăzute la alin. (2)-(4), la care se adaugă un mandat de senator, respectiv de deputat, pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul mandatelor de senator dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 2, iar cel de deputat, mai mic de 4. Numărul de mandate pentru Senat, respectiv pentru Camera Deputaților, pe fiecare circumscripție în parte, sunt prevăzute în Anexa nr. 1. Analizând cele două articole de lege petenții au ajuns la concluzia că, deși Anexa 1 prevede un număr fix de mandate, aceasta și numărul acestor mandate se vor actualiza în funcție de numărul locuitorilor fiecărei circumscripții raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent, prin aplicarea normelor de reprezentare prevăzute la alin. (2)-(4) ale art. 5 din Lege.

Așadar, un prim motiv de neconstituționalitate intrinsecă îl constituie, în opinia petenților, faptul că Legea nr. 208/2015 a retroactivat în stabilirea numărului locuitorilor în baza căruia s-a realizat Anexa nr. 1. Acest act normativ a intrat în vigoare pe 27 iulie 2015, primele alegeri parlamentare pentru care a fost aplicabil actul normativ, au fost cele din 2016. Astfel, la momentul redactării Anexei nr. 1, nu se putea ține cont de “*numărul locuitorilor raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent anului în care au loc alegeri la termen*”, așa cum prevede art. 5 alin. (4) din Lege, întrucât, într-un asemenea caz, legea ar retroactiva, aplicându-se la o data de referință (1 ianuarie 2015), la care actul normativ nu era în vigoare,

încălcând art. 15 alin. (2) din Constituție. În acest sens, chiar pentru alegerile din 2016, trebuia adoptată o nouă Anexa care să stabilească numărul mandatelor aferent fiecărei circumscripții, ținând cont de date statistice actualizate.

Al doilea motiv de neconstituționalitate intrinsecă invocat de către petenți îl reprezintă modalitatea de tehnică legislativă în care se va face actualizarea Anexei nr.1, ca urmare a raportării de către Institutul Național de Statistică a numărului locuitorilor fiecărei circumscripții. Astfel, în funcție de această raportare, se va actualiza Anexa nr. 1, numărul populației determinând practic numărul de mandate. Ori, în mod practic, această raportare se va face printr-un act inferior ca forță juridică unei legi. În aceste condiții, Anexa 1 prevăzută în Legea nr. 208/2015 va ajunge să fie modificată printr-un act administrativ, inferior legii. Pentru ca o astfel de situație să nu devină neconstituțională, Parlamentul, în urma raportării realizate de către Institutul Național de Statistică, ar trebui să modifice periodic Legea nr. 208/2015, actualizând Anexa nr. 1.

De asemenea, petenții apreciază și faptul că **Anexa nr. 1** „*Denumirea, numerotarea și numărul de mandate aferent circumscripțiilor electorale*” din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente la care face trimitere **art. 4 din Legea nr. 208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată **este neconstituțională față de art. 62, art. 36 prin raportare la art. 53, art. 16, art. 2, art. 4 și art. 7 din Constituția României.**

În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți cu privire la faptul că Legea nr. 208/2015 menționată mai sus „a retroactivat în stabilirea numărului locuitorilor în baza căruia s-a realizat

Anexa nr. 1” facem precizarea că aceasta a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 553 din data de 24 iulie 2015, Partea a I-a, data la care această lege a intrat în vigoare, iar potrivit art. 123 din aceeași lege, „la data intrării în vigoare a acestei legi s-a abrogat Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 196 din 13 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare”.

Astfel, începând cu data de 24.07.2015 Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată a devenit aplicabilă în materia alegerilor privind alegerea Senatului și Camerei Deputaților.

Primele alegeri referitoare la alegerea Senatului și Camerei Deputaților au fost organizate în anul 2016 conform prevederilor acestei legi și ținând cont de prevederile art. 5 alin. (4) din Legea nr. 208/2015 care prevede că „Numărul locuitorilor care se iau în calcul este conform populației după domiciliu, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent anului în care au loc alegeri la termen”.

Așadar, faptul că, potrivit prevederilor legii baza de date utilizată la stabilirea listelor electorale, era cea indicată de către Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie 2015 nu echivalează cu faptul că Legea nr. 208/2015 menționată mai sus a retroactivat.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la momentul intrării în vigoare a unei legi, aceasta a statuat că legile produc efecte doar după aducerea lor la cunoștința generală a destinatarilor lor, prin publicarea în Monitorul Oficial al României. Astfel, potrivit art. 15 alin. (2) din Constituție,

legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile, iar potrivit art. 78 din Constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Este evident, în pofida oricărei alte interpretări, că data prevăzută în textul unei legi nu poate fi decât posterioară publicării sale în Monitorul Oficial al României, în afara excepției prevăzute de către art. 15 alin. (2) din Constituție.

Curtea Constituțională a mai statuat, în mod constant, că *„O lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare”* (a se vedea și **Deciziile Curții Constituționale nr. 330/200140, nr. 294/200441 și nr. 458/2003**).

Totodată, prin Decizia nr. 812/2006, Curtea Constituțională a statuat că *„ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Însă legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi. Neadmiterea unei atari soluții ar determina rezolvarea diferențiată a aceleiași situații juridice, (...), aplicând persoanelor aflate în aceeași situație juridică un tratament discriminatoriu, contrar spiritului legii noi”* (a se vedea și **Deciziile Curții Constituționale nr. 409/2003 și nr. 201/2007**).

Cu privire la competența sa de a analiza principiul neretroactivității legii, Curtea Constituțională a reținut că *„principiul neretroactivității legii civile este indisolubil legat de procesul de interpretare și de aplicare al legii. Or, Curtea Constituțională, nefiind instanță de drept comun chemată să dezlege pricini cu relevanță ordinară, va interveni numai atunci când cel chemat să spună dreptul este încătușat de lege prin imposibilitatea de a respecta o normă constituțională”* (**Decizia Curții Constituționale nr. 184/2014**).

Prin urmare, faptul că baza de date utilizată la stabilirea listelor electorale, a fost cea indicată de către Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie 2015 **nu echivalează cu faptul că Legea nr. 208/2015 menționată mai sus a retroactivat**, respectiv că, această reglementare a născut, modificat sau stins o situație juridică născută anterior intrării acesteia în vigoare.

În ceea ce privește susținerile petenților cu privire la modalitatea tehnică legislativă în care se va face actualizarea Anexei nr.1 la Legea nr. 208/2015 modificată, respectiv, ca urmare a raportării de către Institutul Național de Statistică a numărului locuitorilor fiecărei circumscripții *„această raportare realizându-se printr-un act inferior ca forță juridică unei legi,* facem mențiunea că actualizarea Anexei nr. 1 *„Denumirea, numerotarea și numărul de mandate aferent circumscripțiilor electorale,* menționată mai sus, se face în conformitate cu prevederile Legii nr. 208/2015, modificată, și nu în baza raportărilor realizate de Institutul Național de Statistică, acestea constituind doar un indicator necesar pentru realizarea unor formule de calcul prevăzute de lege. Datele furnizate de Institutul Național de Statistică sunt utilizate pentru actualizarea listelor electorale (registrul electoral) și atribuirea mandatelor conform prevederilor legale. Aceste date nu modifică prevederile legale în cauză, dimpotrivă le actualizează, în limitele stabilite de lege în acest sens.

Cu privire la criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți referitoare la „*inegalitatea votului*” și încălcarea dispozițiilor **art. 62 din Constituție** - „*Alegerea Camerelor*” - este important să evidențiem faptul că aspectele învederate de către acesta țin de modul de interpretare și aplicare al legii, iar aceste aspecte nu pot fi supuse spre examinare instanței de contencios constituțional.

Astfel, cu privire la cele menționate în petiții se impune a se preciza faptul că, în legătură cu drepturile electorale fundamentale, respectiv dreptul de vot și dreptul de a fi ales, în jurisprudența Curții Constituționale, s-a statuat că, în temeiul art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție, potrivit căruia sistemul electoral se reglementează prin lege organică, legiuitorul ordinar are competența exclusivă ca, subordonându-se principiilor statuate în art. 16 alin. (3), art. 37 și 40 din Constituție, să dezvolte, la nivelul legislației infraconstituționale, condițiile concrete pentru exercitarea dreptului de a fi ales la nivelul fiecărei funcții publice electivă (a se vedea, în acest sens, **Deciziile Curții Constituționale nr. 1013/2012, nr. 799/2015, nr. 503/2010 și nr. 1233/2009**).

În virtutea textelor constituționale menționate **legiuitorul are competența exclusivă de a stabili modalitățile și condițiile de funcționare a sistemului electoral.**

În acest sens, așa cum a arătat Curtea Constituțională și 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.

Or, adoptarea unei reglementări care să conducă la repartizarea mandatelor de reprezentare în Parlament în funcție de numărul de locuitori în anul alegerilor contravine în mod manifest recomandărilor Codului de bune practici în materie de referendum, art.I alin.2.2 pct.V) care prevede că *"În scopul garantării egalității puterii electorale, repartizarea mandatelor trebuie revizuită cel puțin o dată în zece ani, preferabil anterior sau posterior perioadelor electorale"*.

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

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

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, de asemenea, că există numeroase moduri de a organiza și de a face să funcționeze sistemele electorale, după cum se constată existența unei multitudini de diferențe între statele contractante în această materie, datorate evoluției lor istorice, diversității culturale și de gândire politică, astfel că fiecare stat va "încorpora" aceste

elemente în propria viziune despre democrație (Hotărârea pronunțată în Cauza Hirst împotriva Regatului Unit, din 6 octombrie 2005, paragraful 61).

Aceeași Curte a mai statuat că, pentru a răspunde scopurilor art. 3, orice **sistem electoral are a fi apreciat în funcție de evoluția politică a unui stat, încât detalii inacceptabile în cadrul unui sistem determinat pot să apară ca justificate în altul, cerința esențială rămânând aceea ca sistemul adoptat să îndeplinească, în esență, condițiile asigurării liberei exprimări a voinței poporului în alegerea corpului legislativ** (Hotărârea pronunțată în Cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei, din 2 martie 1987, paragraful 54).

Astfel, niciuna dintre condițiile impuse, dacă este cazul, nu trebuie să împiedice libera exprimare a poporului cu privire la alegerea corpului legislativ - cu alte cuvinte, ele trebuie să reflecte sau să nu contracareze preocuparea de a menține integritatea și eficiența unei proceduri electorale ce urmărește să determine voința poporului prin intermediul sufragiului universal (Hotărârea pronunțată în Cauza Yumak și Sadak împotriva Turciei, din 8 iulie 2008, paragraful 109).

Această alegere, dictată de considerente de ordin istoric și politic care îi sunt proprii, ține în principiu de domeniul de competență exclusivă a statului (Hotărârea pronunțată în Cauza Podkolzina împotriva Letoniei, din 9 aprilie 2002, paragraful 34).

Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), accentuează și stabilitatea unor reguli ale dreptului electoral, *"în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor"*.

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

Astfel, având în vedere susținerile petenților, considerăm că de fapt aceștia solicită modificarea soluției legislative, în sensul adoptării unei reglementări care să conducă la repartizarea mandatelor de reprezentare în Parlament în funcție de numărul de locuitori din anul alegerilor.

Însă, în acest sens, menționăm faptul că, în jurisprudența sa, **Curtea Constituțională a reținut în mod constant că acceptarea unei critici de neconstituționalitate care tinde la modificarea unui act normativ ar echivala cu transformarea instanței de contencios constituțional într-un legislator pozitiv, ceea ce ar contraveni art. 61 din Constituție**, potrivit căruia "*Parlamentul este (...) unica autoritate legiuitoare a țării*", fiind în contradicție și cu dispozițiile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, potrivit căroră "*Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului*" (a se vedea și **Deciziile Curții Constituționale nr. 61/2010 și nr. 288/2016**).

De asemenea, precizăm că, prin Hotărârea din 16 martie 2006, pronunțată în Cauza Zdanoka împotriva Letoniei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că drepturile garantate de art. 3 din Primul Protocol adițional la Convenție sunt cruciale pentru stabilirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și semnificative, guvernate de statul de drept. **Cu toate acestea, aceste drepturi nu sunt absolute. Există loc de "limitări implicite", iar statelor contractante trebuie să li se acorde o marjă de apreciere în acest domeniu.** Curtea reafirmă că marja de apreciere în acest domeniu este mare (a se vedea Hotărârea din 2 martie 1987, pronunțată în Cauza *Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei*, Hotărârea din 18 februarie 1999, pronunțată în Cauza *Matthews împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 6 aprilie 2000, pronunțată în Cauza *Labita împotriva Italiei*, și Hotărârea din 9 aprilie 2002, pronunțată în Cauza *Podkolzina împotriva Letoniei*). Există numeroase modalități de organizare și de funcționare a sistemelor electorale și o multitudine de diferențe, inter alia, în ceea ce privește dezvoltarea istorică, diversitatea culturală și gândirea politică în Europa, de aceea fiecare stat contractant trebuie să le încorporeze în propria sa viziune democratică [a se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2005, pronunțată în Cauza *Hirst (nr. 2) împotriva Regatului Unit*]. Din aceeași decizie reiese că este, totuși, de competența Curții să stabilească, în ultimă instanță, dacă cerințele art. 3 din Primul Protocol adițional la Convenție au fost respectate.

Se mai arată că legiuitorul are competența exclusivă de a stabili modalitățile și condițiile de funcționare a sistemului electoral. Adăugarea prin lege a unor condiții suplimentare pentru ca o persoană să poată ocupa demnități publice electivă este motivată de importanța acestora, de rolul organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului și de ideea unei reprezentări responsabile și eficiente. Se apreciază că pragul de

reprezentativitate stabilit este unul rezonabil și nu este de natură să lipsească de conținut dreptul de vot și dreptul de a fi ales.

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

Tot astfel, Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni plene (Veneția, 18-19 octombrie 2002), referindu-se la nivelul reglementării în materie electorală, recomandă, la pct. 2 Niveluri normative și stabilitatea dreptului electoral, următoarele: "66. *Una din modalitățile de evitare a manipulărilor ar fi definirea în Constituție sau într-un text superior legii ordinare a elementelor celor mai sensibile (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile sau regulile de constituire a circumscripțiilor). O altă soluție, mai flexibilă, ar fi de a stipula în Constituție ca, în cazul amendării legii electorale, vechiul sistem va rămâne aplicabil pe timpul viitoarelor alegeri - cel puțin dacă acestea au loc în anul următor - și că sistemul nou va fi aplicat începând cu scrutinele ulterioare.* 67. *Pentru restul, dreptul electoral ar trebui să aibă, în principiu, un rang legislativ. Normele privind implementarea, și anume cele care reglementează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu, pot fi, totuși, prezentate sub formă de regulament*".

Din cele de mai sus rezultă că dispozițiile art. 37, alături de cele ale art. 16 alin. (3) și art. 40 din Constituție, stabilesc doar condițiile de principiu, de fond și de formă, pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru exercitarea dreptului de a fi ales, iar Legea nr. 208/2015, menționată mai sus le dezvoltă, în privința alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat.

În acest cadru, dispozițiile legale consacră condițiile de exercitare a drepturilor fundamentale, respectiv dreptul de vot și dreptul de a fi ales. Instituirea unei astfel de condiții este, de principiu, în acord cu normele constituționale cuprinse în art. 2 - Suveranitatea, precum și cu cele ale art. 3 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin prisma art. 20 din Constituție.

Cu privire la semnificația egalității votului, trăsătură specifică acestuia cuprinsă în art. 62 alin. (1) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 2/1992 și a statuat că egalitatea votului "*are o dublă accepțiune: pe de o parte, fiecare alegător are dreptul la un singur vot, iar pe de altă parte, fiecare deputat sau senator trebuie să fie desemnat în cadrul unor circumscripții electorale egale ca populație și nu ca număr de alegători. Aceasta pentru că, potrivit prevederilor art. 2 din Constituția României, suveranitatea națională aparține întregului popor român și nu numai celor care, dispunând de dreptul de vot, sunt în măsură să participe la alegeri*". În acord cu cele reținute în decizia menționată, Curtea Constituțională a observat că prevederile legii (inițial ale Legii nr. 35/2008 și actual ale Legii nr. 208/2015, modificată) asigură respectarea conceptului de vot egal, stabilind că alegătorul are dreptul la un singur vot pentru alegerea Camerei Deputaților și la un singur vot pentru alegerea Senatului. Și cealaltă accepțiune sesizată de Curtea Constituțională în jurisprudența amintită este respectată în noul sistem de vot. Astfel, legea definește circumscripția electorală ca fiind unitatea administrativ-teritorială în care se organizează alegeri și la nivelul căreia se atribuie mandate,

în funcție de rezultatele alegerilor. Aceasta este divizată în atâtea colegii uninominale câte mandate au fost stabilite, potrivit normei de reprezentare precizate la art. 5 alin. (2) și (3) din Legea nr. 208/2015, modificată, respectiv de un deputat la 73.000 locuitori și un senator la 168.000 locuitori. Așadar, în fiecare circumscripție electorală se alege un număr de deputați sau senatori care nu este stabilit în mod arbitrar, ci cu respectarea principiului egalității, pe baza unei norme egale de reprezentare la nivelul întregii populații, fiind luați în calcul inclusiv cetățenii români rezidenți în străinătate. Așadar, aceste prevederi, nu contravin dispozițiilor art. 62 alin. (1) din Constituție.

Totodată, în jurisprudența sa, reprezentată de **Decizia nr. 1177/2007**, Curtea Constituțională a observat că, în virtutea dispozițiilor constituționale menționate, care prevăd că alegerea Camerelor Parlamentului se face potrivit legii electorale, legiuitorul are posibilitatea de a stabili prin lege tipul sistemului electoral, precum și modalitățile concrete de organizare și desfășurare a scrutinului. În același sens, Constituția prevede, la art. 73 alin. (3) lit. a) că sistemul electoral se reglementează prin lege organică. Prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat că legea poate stabili mecanisme de transformare a voturilor în mandate și modul de atribuire a acestora.

Astfel, cu privire la încălcarea art. 62 din Constituție, sub aspectul caracterului liber exprimat al votului, Curtea Constituțională a statuat faptul că *„legea nu îl pune pe cetățean în situația de a fi obligat sau condiționat de alți eventuali participanți la procesul electoral în exprimarea votului său și nici nu îl obligă să voteze într-un anumit fel, ci îi asigură toate condițiile ca potrivit conștiinței și opțiunii sale politice să își exercite dreptul la vot”* (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 799/2015**).

Cu privire la **susținerile petenților în ceea ce privește modificarea numărului de mandate de senator și de deputat**, respectiv *„un număr de 4*

*mandate de senator, respectiv 8 mandate de deputat” pentru Circumscripția 43 aferentă cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în afara țării înscriși în Registrul electoral, facem precizarea că potrivit procesului legislativ din cadrul Camerei Deputaților **există deja pe ordinea de zi o propunere legislativă pentru modificarea anexei nr.1 la Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată, în sensul modificării numărului de mandate de senatori aferent acestei circumscripții la 4, și respectiv, a numărului de mandate de deputați la 10 (Pl-x nr. 620/2018 - Propunere legislativă pentru modificarea anexei nr.1 la Legea nr.208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente).***

Cu privire la criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți referitoare la încălcarea **art. 36 prin raportare la art. 53 din Constituție** facem precizarea că potrivit art. 36 din Legea fundamentală „(1) *Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv. (2) Nu au drept de vot debilii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale”.*

În acord cu aceste prevederi ale Legii fundamentale sunt și prevederile **art. 2 din Legea nr. 208/2015**, modificată, care prevede că „(1)Alegerile parlamentare în România se desfășoară cu respectarea caracterului universal, egal, direct, secret și liber exprimat al votului, în condițiile prezentei legi. (2)Cetățenii români au dreptul de vot și de a fi aleși, indiferent de rasă, sex, naționalitate, origine etnică, limbă vorbită, religie, opinie politică, avere sau origine socială, conform Constituției și legislației în vigoare.(3)Cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate își exercită dreptul de vot în condițiile prezentei legi.(4)Cetățenii români au drept de vot de la vârsta de 18

ani, dacă această vârstă a fost împlinită până în ziua alegerilor inclusiv.(5)Nu au drept de vot:a)debilii sau alienații mintal, puși sub interdicție;b)persoanele cărora li s-a interzis exercitarea dreptului de a alege, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă.(6)Nu pot fi aleși:a)cetățenii care fac parte din categoriile prevăzute la art. 40 alin. (3) din Constituția României, republicată;b)persoanele care fac parte din categoriile prevăzute la alin. (5);c)persoanele cărora li s-a interzis exercitarea dreptului de a fi ales în autoritățile publice sau în orice alte funcții publice, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă sau prin lege”.

Prin urmare, criticile susținute de către petenți cu privire la o eventuală restrângere a exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți în sensul art. 53 din Constituție nu poate fi reținută în această situație.

Astfel, prevederile Legii nr. 208/2015, modificată, nu pot fi interpretate în sensul retrângerii dreptului la vot al cetățenilor români care își au domiciliul sau reședința în afara țării.

Totodată, menționăm faptul că, în completarea Legii nr. 208/2015 a fost adoptată și Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență având ca obiect reglementarea exercitării dreptului de vot prin corespondență la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților, fapt ce „îi asigură cetățeanului toate condițiile ca, potrivit conștiinței și opțiunii sale politice, să își exercite dreptul la vot” (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 799/2015**).

Mai mult, în acest sens este necesar a se face o distincție între dreptul la vot și procesul de distribuire și atribuire efectivă a mandatelor pentru Senat și Camera Deputaților.

Astfel, **dreptul la vot**, prevăzut de art. 36 din Constituție indică cine și în ce condiții poate alege. Examinarea dreptului la vot în sistemul constituțional românesc și a condițiilor de exercitare trebuie făcută prin considerarea

trăsăturilor sale tradiționale, așa cum sunt menționate în Legea fundamentală potrivit art. 62 alin. (1) și respectiv art. 81 alin. (1) care precizează că *votul este universal, egal, direct, secret și liber exprimat*.

Distribuirea și atribuirea efectivă a mandatelor pentru Senat și Camera Deputaților, prevăzute de art. 94 din Legea nr. 208/2015, modificată, presupune că, după votare, urmează atribuirea mandatelor de deputați și senatori, aceasta făcându-se în mai multe etape. Menționăm faptul că, în România se utilizează reprezentarea proporțională integrală prin care mandatele care nu pot fi atribuite din prima distribuție se cumulează la nivelul țării unde are loc a doua distribuție. Așadar, în cadrul celei de-a doua etape urmează desfășurarea mandatelor distribuite inițial doar partidelor sau alianțelor pe circumscripții electorale, care se realizează potrivit legii electorale. Ulterior, mandatele desfășurate se alocă pe liste și se atribuie candidaților de biroul electoral de circumscripție procesul fiind finalizat prin validarea tuturor mandatelor, după caz, de Camera Deputaților sau Senat¹.

De altfel, așa cum am menționat și mai sus, în legătură cu drepturile electorale fundamentale, respectiv dreptul de vot și dreptul de a fi ales, în jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea, în acest sens, **Decizia Curții Constituționale nr. 503/2010**), s-a statuat că, în temeiul art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție, potrivit căruia sistemul electoral se reglementează prin lege organică, legiuitorul ordinar are competența exclusivă ca, subordonându-se principiilor statuate în art. 16 alin. (3), art. 37 și 40 din Legea fundamentală, să dezvolte, la nivelul legislației infraconstituționale, *condițiile concrete pentru exercitarea dreptului de a fi ales la nivelul fiecărei funcții publice electivă*.

De asemenea, prin Decizia nr. 226/2001, Curtea Constituțională referindu-se la prevederile art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile

¹ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 142.

civile și politice, ratificat de România prin Decretul nr. 212/1974, publicat în Buletinul Oficial nr. 146 din 20 noiembrie 1974, a statuat că "*dreptul de a fi ales trebuie exercitat fără restricții nerezonabile, ceea ce implică posibilitatea existenței unor condiționări în exercițiul acestor drepturi*".

În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, spre exemplu, hotărârile din 2 martie 1987 și 22 mai 2012, pronunțate în cauzele Mathieu-Mohin and Clerfayt împotriva Belgiei, paragraful 52, și, respectiv, Scoppola împotriva Italiei (nr. 3), paragrafele 83 și 84, prin care s-a statuat că dreptul garantat prin art. 3 - Dreptul la alegeri libere cuprins în Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu este un drept absolut, iar statele au o marjă largă de apreciere în alegerea sistemului electoral și a condițiilor de aplicare a acestuia, fără însă a limita drepturile în discuție atât de mult încât să afecteze esența acestora și să le golească de conținut.

Prin urmare, raportat la criticile petenților nu se poate reține că Anexa nr. 1 a Legii nr. 208/2015, modificată încalcă exercițiul dreptului la vot și universalitatea sa, în măsura în care se interpretează că dreptul cetățenilor români care își au domiciliul sau reședința în afara țării a fost restrâns raportat la numărul de mandate distribuite și atribuite efectiv pentru Senat și Camera Deputaților conform acesteia.

Referitor la criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți cu privire la încălcarea **art. 16 alin. (1) din Constituție** facem mențiunea că potrivit acestor prevederi „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*”.

Aceste prevederi sunt cuprinse în prevederile **art. 2 din Legea nr. 208/2015**, modificată, care prevede că „*(1) Alegerile parlamentare în România se desfășoară cu respectarea caracterului universal, egal, direct, secret și liber*

exprimat al votului, în condițiile prezentei legi. (2) Cetățenii români au dreptul de vot și de a fi aleși, indiferent de rasă, sex, naționalitate, origine etnică, limbă vorbită, religie, opinie politică, avere sau origine socială, conform Constituției și legislației în vigoare”.

Așadar cadrul legal adoptat de către legiuitor în acest sens, în cuprinsul Legii nr. 208/2015, modificată preia integral mențiunile prevăzute prin Legea fundamentală.

Textele de lege criticate reprezintă o opțiune a legiuitorului, prin care nu se încalcă principiul egalității, care nu înseamnă uniformitate, astfel încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul nu poate fi decât diferit (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 551/2004**). Astfel, se precizează că prevederile referitoare la atribuirea mandatelor de deputat și de senator nu încalcă dreptul de a fi ales, ci reglementează operațiuni tehnice specifice derulării procesului electoral.

De altfel, egalitatea votului exprimă, în domeniul drepturilor electorale, principiul egalității în drepturi a cetățenilor fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie sau apartenență politică, avere sau origine socială. Votul egal se realizează dacă fiecare cetățean are dreptul la un singur vot pentru alegerea aceluiași organ de stat și votul unei singure persoane are o pondere egală cu a altei persoane.

În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate ale petenților cu privire la încălcarea **art. 2 din Constituție** precizăm că potrivit acestor dispoziții „(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. (2) Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu”.

Suveranitatea puterii de stat a României se fundamentează pe conceptul de suveranitate națională, cu toate consecințele ce decurg din acest fapt. Astfel, suveranitatea națională se exprimă la nivelul organelor statului prin suveranitatea parlamentului. Prin urmare, puterea de stat nu se poate exercita direct de către popor, ci numai prin organele reprezentative².

În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale care a statuat că *„în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține într-adevăr poporului roman, însă aceasta nu poate fi exercitată într-un mod direct, nemijlocit, la nivel individual, forma de exercitare fiind cea indirectă, nemijlocită, prin procedeul alegerii organelor reprezentative”* (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 419/2009**).

Așadar, nu pot fi reținute criticile petenților cu privire la faptul că, prin reglementările Legii nr. 208/2015, modificată, *suveranitatea nu mai aparține poporului în ansamblu, ci aparține unei părți a poporului român, puterea de stat fiind cea care a confiscat o parte din puterea poporului per ansamblu și a acordat un grad sporit de suveranitate unei anumite categorii de cetățeni.*

Cu privire la criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți cu privire la încălcarea **art. 4 din Constituție** arătăm că potrivit acestor prevederi *„(1) Statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi. (2) România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială”*.

Astfel, conform art. 4 alin. (2) din Constituție, este interzisă discriminarea cetățenilor pe criterii de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de

² Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 78-79.

religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială. Prin urmare, Legea nr. 208/2015, modificată nu poate fi considerată neconstituțională nici sub acest aspect, întrucât nu instituie nici discriminări, nici privilegii destinatarilor săi, prevederile sale aplicându-se în mod egal tuturor celor care cad sub incidența ei.

De altfel, Curtea Constituțională a statuat prin numeroase decizii că principiul egalității nu înseamnă uniformitate, așa încât, dacă la situații egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situații diferite tratamentul juridic nu poate fi decât diferit. De aceea nu sunt excluse, ci, dimpotrivă, sunt admise soluții legislative diferite pentru situații diferite. Nu poate fi făcută o apreciere a tratamentului juridic aplicat unei persoane decât prin raportare la fiecare categorie în parte. Mai mult, Curtea Constituțională menționează că *„situația juridică a anumitor categorii de persoane justifică aplicarea unui tratament diferit, în scopul unei mai bune înfăptuiri a justiției”* (a se vedea **Deciziile Curții Constituționale nr. 551/2004 și nr. 553/2004**).

În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate susținute de către petenți cu privire la încălcarea **art. 7 din Constituție** precizăm că potrivit acestor prevederi *„Statul sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și acționează pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sunt”*.

Petenții critică prevederile Legii nr. 208/2015, modificată, în sensul că *„statul își încalcă propria obligație de a întări legătura cu cetățenii români din afara țării, limitând o componentă importantă a acesteia, și anume dreptul la vot”*.

Însă, așa cum am menționat și mai sus, prevederile Legii nr. 208/2015, modificată, reglementează dreptul la vot pentru toți cetățenii români indiferent dacă aceștia au sau nu domiciliul sau reședința în țară. Mai mult, în completarea

legii criticate a fost adoptată și Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență având ca obiect reglementarea exercitării dreptului de vot prin corespondență la alegerile pentru Senat și Camera Deputaților pentru a asigura exercitarea dreptului la vot al cetățeanului în toate condițiile, inclusiv dacă acesta are domiciliul sau reședința în afara țării.

Așadar, nu poate fi reținută critica referitoare la încălcarea obligației de a întări legătura cu cetățenii români din afara țării, prin limitarea dreptului la vot atâta timp, cât prevederile art. 2 din Legea nr. 208/2015, modificată prevăd că „(1) Alegerile parlamentare în România se desfășoară cu respectarea caracterului universal, egal, direct, secret și liber exprimat al votului, în condițiile prezentei legi. (2) Cetățenii români au dreptul de vot și de a fi aleși, indiferent de rasă, sex, naționalitate, origine etnică, limbă vorbită, religie, opinie politică, avere sau origine socială, conform Constituției și legislației în vigoare. (3) Cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate își exercită dreptul de vot în condițiile prezentei legi” și prin urmare, dreptul la vot este reglementat prin lege, în mod egal pentru toți cetățenii români, inclusiv pentru cei care au domiciliul sau reședința în străinătate.

În consecință, având în vedere motivele de mai sus, vă comunicăm faptul că, solicitările de sesizare a Curții Constituționale cu privire la problemele expuse mai sus nu pot constitui obiectul unei excepții de neconstituționalitate.

Prezentul comunicat constituie răspuns la toate petițiile adresate instituției, cu privire la prevederile Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente.

Șef Serviciu,

Emma Turtoi