

**ROLUL CURȚII CONSTITUȚIONALE ÎN ASIGURAREA BUNEI
GUVERNANȚE PRIN PRISMA JURISPRUDENȚEI SALE ÎN
MATERIE ELECTORALĂ**

**THE ROLE OF ROMANIAN CONSTITUTIONAL COURT IN
ENSURING GOOD GOVERNANCE THROUGH ITS CASE LAW
REGARDING ELECTORAL MATTERS**

RAMONA DELIA POPESCU*

Rezumat:

Principiul constituțional al respectării constituției, a supremației sale și a legilor este obligatoriu pentru toate subiectele de drept. Controlul de constituționalitate, ca garanție a supremației reprezintă o sancțiune pentru toate autoritățile publice care încalcă acest principiu în edictarea normelor juridice, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională fiind obligatorii și producând efecte erga omnes numai pentru viitor. Instanța de justiție constituțională trebuie să constituie un factor de echilibru în societate, garant al supremației constituției și al drepturilor și libertăților cetățenilor, precum și al separației puterilor în stat. În jurisprudența sa în materie electorală, Curtea, făcând trimitere la recomandările Comisiei de la Veneția, are o poziție inconsecventă cu privire la problema constituționalității modificării legislației electorale cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri, aducând ca argument principiul securității juridice. Analiza jurisprudenței în materia referendumului a reliefat noi abordări cu privire la efectele referendumului consultativ, precum și interpretări eronate cu privire la majoritate și cворum.

Cuvinte-cheie: *alegeri, referendum, cворum, majoritate, previzibilitate, principiul securității raporturilor juridice, garanții ale supremației constituției*

Key words: *elections, referendum, quorum, majority, previsibility, principle of legal security, guarantees of the supremacy of constitution*

* Lector universitar doctor Facultatea de Drept, Universitatea din București.
Lecturer PhD, Faculty of Law, University of Bucharest. ramona23ro@yahoo.com

1. Controlul constituționalității legilor, garanție a supremației Constituției

Adoptarea constituției, ca lege fundamentală într-un stat, reprezintă expresia voinței guvernanților exprimată la un moment dat, însă ea este determinată de un ansamblu de factori economici, politici, sociali, juridici care se manifestă într-o societate dată. Astfel, afirmația lui Hegel "fiecare popor își are constituția care i se potrivește și care i se cuvine" capătă din ce în ce mai multă însemnătate în zilele noastre.

Constituția se bucură de forță juridică supremă, fiind situată în vârful piramidei lui Kelsen. Supremația Constituției, atât în sens material, cât și în sens formal constituie un principiu constituțional, înscris în art. 1 alin. (5) din Constituția României, potrivit căruia în România, respectarea constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. Acest principiu constituțional trebuie respectat de către toate subiectele de drept, atât în dreptul public, cât și în dreptul privat, având în vedere poziția supraordonată a constituției față de restul izvoarelor de drept în sistemul de drept român și calitatea sa de izvor de drept în toate ramurile de drept.

Ca o consecință a supremației constituției, toate actele normative emise de autoritățile publice trebuie să fie în conformitate cu prevederile constituționale și în limitele stabilite de acestea. Este așa-numitul principiu al concordanței întregului drept cu Constituția, care presupune, totodată, și că modificarea reglementărilor constituționale atrage după sine modificarea corespunzătoare a celorlalte norme juridice inferioare constituției.

Necesitatea de a asigura concordanța între reglementările subsecvente constituției și prevederile constituționale a determinat apariția unor garanții ale supremației sale, cea mai răspândită și eficientă fiind controlul constituționalității legilor. Aceste garanții trebuie să presupună un sistem de sancțiuni aplicabile în cazul în care constituția este încălcată.¹ Controlul de constituționalitate reprezintă o sancțiune pentru autoritățile publice care încalcă principiul supremației Constituției în edictarea normelor juridice, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională fiind obligatorii și producând efecte *erga omnes* numai pentru viitor, conform art. 147 din Constituție.

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1, ed. a doisprezecea, Editura All Beck, București, 2005, pp. 69.

Ideea apariției controlului de constituționalitate s-a manifestat în Statele Unite ale Americii în celebra cauză *Marbury vs. Madison* din anul 1803, sub forma controlului judecătoresc realizat de către instanțele obișnuite, extinzându-se ulterior și în alte state.

În România, sub imperiul noii Constituții din anul 1991 a fost introdus controlul de constituționalitate² a legilor exercitat de un organ jurisdicțional, specializat și independent, Curtea Constituțională, fiind preluate regulile modelului european de constituționalitate.³ Motivele pentru care legiuitorul constituant din 1991 a optat pentru modelul european țin de avantajele și dezavantajele celor două modele, de rațiuni istorice, teoretice, instituționale și politice.⁴ Cele două modele de control al constituționalității (american și european) nu sunt opuse, ci diferite, după Cel de-al Doilea Război Mondial, răspândindu-se modelul austro-kelsenian, devenit ulterior modelul european.

Sediul materiei în materia controlului constituționalității legilor se găsește în dispozițiile art. 142-147 din Constituția României și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.⁵

² Inițial în 1911-1912, odată cu celebra Afacere a tramvaielor din București, Tribunalul Ilfov și Înalta Curte de Casație și Justiție și-au arogat dreptul de a verifica constituționalitatea legilor, ajungând la concluzii similare cu cele ale judecătorilor americani. Ulterior, Constituția din 1923 a consacrat numai dreptul Curții de Casație și Justiție în secții unite de a verifica, pe cale de excepție, legile din punctul de vedere al constituționalității lor, fiind eliminate instanțele inferioare de la acest control. Acest tip de control producea efecte doar la cazul judecat, fiind menținut în România până în anul 1947. În perioada Constituțiilor din 1948, 1952 nu este prevăzut niciun tip de control de constituționalitate pentru ca sub imperiul Constituției din anul 1965 să fie introdus controlul politic al constituționalității legilor, control realizat de Marea Adunare Națională. Acest tip de control va fi menținut până în decembrie 1989.

³ Pentru caracteristicile modelului european de constituționalitate, precum și cele ale modelului american a se vedea I. Muraru, E.S.Tănăsescu, *op. cit.*, pp. 80, I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat, Editura C.H.Beck, București, 2006, pp. 239-241; T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, tratat elementar, vol. I, Lumina Lex, București, 1998, pp. 301-302; B. Selejan-Guțan, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a 2-a, Editura Hamangiu, București, 2008, pp. 62-67; D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1, Teoria generală, C.H.Beck, București, 2007, pp. 647-670.

⁴ Pentru analiza acestor avantaje și dezavantaje și rațiuni a se vedea pe larg. I. Deleanu, *op. cit.*, pp. 235-238.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 807/2010.

2. Rolul Curții Constituționale

Curtea Constituțională reprezintă o autoritate politico-jurisdicțională, fiind unica autoritate de jurisdicție constituțională din România. Ea este independentă față de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției și legii sale de organizare și funcționare. Potrivit art. 142 alin. (1) din Constituție, Curtea este garantul supremației Constituției. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, este singura în drept să hotărască asupra competenței sale, iar aceasta nu poate fi contestată de nicio autoritate publică, potrivit art. 3 din Legea nr. 47/1992. Curtea nu poate să legifereze în locul autorităților publice care au această competență constituțională (Parlamentul, respectiv Guvernul), ea constituind potrivit celor spuse de Kelsen, un legiuitor negativ; în același sens, Curtea nu se poate pronunța asupra omisiunilor legislative, putând însă, potrivit unei decizii recente, să constate că prin excluderea unei anumite reglementări se pot încălca prevederile constituționale.⁶

Curtea este o autoritate politică, având în vedere modalitatea de desemnare a celor 9 judecători⁷. Prin urmare, toți judecătorii sunt desemnați de către autorități publice reprezentative, alese prin vot de către corpul electoral. Chiar dacă sunt desemnați de către autorități politice, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Constituție, judecătorii sunt independenți și sunt inamovibili pe toată durata mandatului, potrivit art. 145 din Constituție. Astfel, judecătorii nu pot fi revocați din exercitarea mandatului de către autoritățile publice care i-au numit. Exercițiul mandatului de judecător începe după depunerea, în mod individual a jurământului de credință, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului.

Curtea este și o autoritate jurisdicțională ținând seama de principiile de organizare și funcționare (independența și inamovibilitatea judecătorilor săi), precum și de competențele sale și modul de exercitare a acestora.

⁶ A se vedea în acest sens Decizia nr. 503/2010 în care Curtea a stabilit că din modul în care este redactată norma juridică rezultă că la alegerile parlamentare parțiale candidații independenți nu pot participa, fiindu-le încălcat dreptul acestora de a fi aleși prevăzut de art. 37 din Constituție.

⁷ Trei sunt desemnați de Președintele României, trei de Camera Deputaților și trei de Senat. A se vedea pentru etapele procedurale de numire a judecătorilor Curții Constituționale Ș. Deaconu, *Instituții politice*, Editura C.H.Beck, București, 2012.

Având în vedere statutul constituțional și legal al acestei autorități publice fundamentale prevăzute de titlul V din Constituție, considerăm că instanța de justiție constituțională ar trebui să constituie un factor de echilibru în viața constituțională a unui stat. Apariția controlului de constituționalitate a fost cauzată tocmai de existența unor contradicții sociale în raporturile dintre forțele sociale, între grupurile care formează guvernanții (majoritatea) și opoziție. Astfel, funcția controlului de constituționalitate este tocmai de a asigura, de a garanta principiul separației și echilibrului puterilor în stat și de a proteja drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

În opinia noastră, Curtea trebuie să contribuie la consolidarea coeziunii societății politice, ”prin însumarea formelor de manifestare a tuturor segmentelor ei sub semnul Binelui Comun, constituit ca reper axiologic cardinal în legea fundamentală⁸”, în acest fel crescând și prestigiul constituției.

Însă, în ultima perioadă, Curtea Constituțională din România prin deciziile sale nu a mai constituit un factor de echilibru în societatea românească, situându-se, în funcție de conjunctură, de o parte și de alta a eșichierului politic, fapt ce a determinat decredibilizarea acestei instituții, și, în consecință, indirect știrbirea prestigiului constituției. Drept urmare, forțele politice aflate la guvernare la un anumit moment istoric, au criticat sau au laudat activitatea Curții în funcție de propriile interese, autoritățile publice încălcând prin activitatea normativă prevederile constituționale. În consecință, din perspectiva acestor forțe valoarea juridică a Constituției a scăzut din ce în ce mai mult, deși aceasta a continuat să reprezinte legea fundamentală a statului, Curtea Constituțională nereușind de-a lungul timpului să își păstreze neutralitatea politică și să prezeve supremația Constituției.

În aceste momente de criză instituțională, trebuie să ne amintim că legea fundamentală, Constituția, reprezintă actul normativ cu forță juridică supremă care se aplică pentru toate subiectele de drept în mod uniform, neexistând o constituție care să fie specifică unei anumite guvernări sau unui anumit partid politic. Constituția în vigoare a unui stat la un anumit moment dat ar trebui să fie respectată și aplicată de către toate autoritățile statului, în mod necondiționat. În astfel de momente, ar trebui să revină Curții Constituționale obligația de a apăra Constituția, valorile și principiile

⁸ I. Deleanu, *op. cit.*, p. 242.

fundamentale care rezultă din aceasta, fără să țină cont de configurația politică existentă, de majoritatea sau opoziția parlamentară. În aceste condiții se justifică cele spuse de Maurice Duverger⁹ cu privire la rolul instanței de jurisdicție constituțională, controlul constituționalității legilor existând în interesul cetățenilor pentru a-i ocroti împotriva abuzurilor legislativului, precum și în interesul puterilor publice, pentru a menține între ele separația funcțiilor stabilită de Constituție.

3. Jurisprudența Curții în materie electorală

În cele ce urmează vom realiza o radiografie și o analiză critică a jurisprudenței Curții Constituționale în materie electorală, analizând cele mai importante decizii ale sale privind legislația electorală pentru alegerile parlamentare precum și referendumul.

3.1. Jurisprudența cu privire la legislația electorală pentru alegerile parlamentare

În contextul marilor schimbări economico-politico-sociale petrecute în România în ultima perioadă merită analizată poziția exprimată prin intermediul deciziilor sale de Curtea Constituțională în materia electorală. Cu atât mai interesantă este poziția adoptată cu cât anul 2012 este an electoral și atât majoritatea, cât și opoziția parlamentară încearcă cu toate forțele să obțină cât mai multe voturi, transformate ulterior în mandate pentru a deține puterea.

Astfel, atât fosta majoritate cât și actuala majoritate parlamentară au încercat modificarea legislației electorale în an electoral obligând Curtea Constituțională să intervină și să fie garantul supremației Constituției, pronunțându-se în cadrul controlului anterior de constituționalitate. De altfel, jurisprudența în materie electorală este bogată, Curtea fiind chemată, de-a lungul timpului, să se pronunțe cu privire la constituționalitatea legilor electorale, atât pe calea controlului anterior, cât și pe calea controlului posterior. Dată fiind tema abordată, ne rezumăm a analiza doar o parte a acestei jurisprudențe, reliefând rolul Curții în asigurarea bunei guvernante în societate, jurisprudență care tratează următoarele probleme: constituționalitatea modificării legislației electorale cu mai puțin de 1 an înainte de

⁹ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. II, Paris, 1975, p. 323.

alegeri¹⁰; delimitarea colegiilor uninominale¹¹; pronunțarea asupra omisiunilor legislative¹².

3.1.1. Constituționalitatea modificării legislației electorale cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri

În ceea ce privește această chestiune au fost pronunțate mai multe decizii ale Curții, invocându-se în considerentele acestora inclusiv reglementări internaționale. Cel mai utilizat document internațional a fost Codul bunelor practici în materie electorală elaborat de Comisia pentru Democrație prin Drept, cunoscută sub numele de Comisia de la Veneția, organism care funcționează în cadrul Consiliului Europei.¹³

Într-o primă decizie¹⁴, Curtea a constatat că dispozițiile Codului bunelor practici în materie electorală nu are un caracter obligatoriu asupra statelor membre ale Uniunii Europene. De altfel, Codul nu impune sancțiuni în eventualitatea în care un stat eșuează în implementarea prevederilor sale. Așadar, statele își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, având în vedere, desigur, respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special¹⁵. În consecință, la pronunțarea deciziei de constituționalitate nu s-a ținut cont de aceste prevederi internaționale.

Pe de altă parte, în Decizia nr. 51/2012, Curtea Constituțională a statuat, în contextul obiecției de neconstituționalitate vizând legea referitoare la comasarea alegerilor parlamentare și a celor locale, că legea criticată, modificând cu mai puțin de un an înaintea alegerilor procedura de desfășurare a acestora, se abate de la principiile stabilității și securității normelor juridice. O asemenea modificare legislativă intempestivă poate fi de natură să creeze dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu

¹⁰ Decizia nr. 503/2010, Decizia nr. 51/2012, Decizia nr. 682/2012.

¹¹ Decizia nr. 305/2008, Decizia nr. 1248/2008.

¹² Decizia nr. 503/2010.

¹³ Comisia de la Veneția în Liniile Directoare ale Codului de bună conduită în materie electorală, adoptat la 18-19 octombrie 2002, la cea de-a 52-a sesiune.

¹⁴ Decizia nr. 53/2010.

¹⁵ În acest sens prin Hotărârea din 2 martie 1987, pronunțată în Cauza *Mathieu-Mohin and Clerfayt împotriva Belgiei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat că "Statele au o marjă largă de apreciere în alegerea sistemului electoral și a condițiilor de aplicare a acestuia. Condițiile nu vor limita drepturile în discuție atât de mult încât să afecteze esența acestora și să le golească de conținut (...)".

aplicarea sa, sub aspectul adaptării la procedura nou instituită și sub aspectul operațiunilor de ordin tehnic pe care aceasta le presupune.

Curtea a constatat că domeniul electoral este de esență regimului politic democratic, caracterul democratic al statului rezultând atât din prevederile art. 1 din Constituție, cât și din documentele internaționale (Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale). Curtea a reținut că, potrivit art. 2 din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte. Dreptul la alegeri libere impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral. Într-un plan mai larg, stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție, principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă.

Într-o bogată jurisprudență¹⁶, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe.

Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și Raport explicativ accentuează mai ales "stabilitatea unor reguli specifice ale dreptului electoral, în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor". În același document se mai statuează că "ar fi necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite - ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic". În acest caz, Curtea a ținut cont de recomandările Comisiei de la Veneția și a constatat că modificare legislației electorale cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri este neconstituțională, fiind încălcat principiul securității juridice.

¹⁶ Cauze precum Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, Rekvenyi contra Ungariei, 1999, Rotaru împotriva României, 2000, Damman împotriva Elveției, 2005.

Într-o ultimă decizie¹⁷ Curtea a statuat că așa numita Lege a uninominalului încalcă principiul securității juridice, consacrat implicit de art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât modifică legislația electorală în anul în care au loc alegeri, cu mai puțin de 6 luni înainte de organizarea acestora, iar această modificare are consecințe negative asupra bunei desfășurări a procesului electoral și a exercitării dreptului la vot. Este invocat Codul Comisiei 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. Cu privire la forța juridică a dispozițiilor Codului bunelor practici, Curtea a reținut că, ”într-adevăr acest act nu are un caracter obligatoriu, însă recomandările sale constituie coordonate ale unui scrutin democratic, în raport cu care statele - care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim – își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special”.

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

Precizăm, totodată că și în anii electorali 2004¹⁸, 2008¹⁹ modificarea legislației electorale s-a realizat tot cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri, chiar cu aproximativ 2 luni înaintea alegerilor, dar, deși Curtea a fost sesizată să realizeze controlul de constituționalitate, sesizarea nu a vizat momentul realizării modificării legislației. Nici Curtea, în cadrul motivării

¹⁷ Decizia nr. 682/2012.

¹⁸ Legea nr. 373/2004 din 29 septembrie 2004, în condițiile în care alegerile parlamentare au fost pe 28 noiembrie 2004. Legea nr. 67/2004 din 29 martie 2004, în condițiile în care alegerile locale au fost pe 6 iunie 2004.

¹⁹ Legea nr. 35/2008 din 13 martie 2008, care a fost modificată prin OUG nr. 66/2008 la 2 luni de la adoptare și prin OUG nr. 97/2008 la 5 luni de la adoptare, în condițiile în care alegerile parlamentare au fost pe 30 noiembrie 2008, iar cele locale pe 1 iunie 2008.

deciziilor sale, nu a invocat, din oficiu, încălcarea Codului bunelor practici, care era adoptat încă din anul 2002, pentru a declara legislația electorală din acei ani neconstituțională pentru încălcarea principiului stabilității normelor juridice. Astfel, în cadrul aceluiași regim constituțional, recomandările Comisiei de la Veneția au fost nesocotite în momente diferite de timp dar Curtea a abordat două atitudini diferite față de aceste reglementări: într-o primă fază nu le-a invocat, din oficiu, ca temei pentru a constata neconstituționalitatea legislației electorale pe motiv că a fost adoptată cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri²⁰, pe când în anul 2012, în două decizii aceste recomandări au fost invocate pentru a constata neconstituționalitatea legislației electorale.

Astfel, de-a lungul timpului, instabilitatea legislativă în materie electorală, determinată de modificarea acestei legislații, cu precădere, în anii electorali, s-a relevat a fi nu doar un factor de incertitudine juridică, ci și o cauză a deficiențelor acestei legislații, constatate cu prilejul aplicării sale. De aceea Curtea a constatat și a subliniat în repetate rânduri necesitatea fundamentării actului de legiferare, precum și a realizării unui demers legislativ complex în materie electorală - a unei reexaminări „*de ansamblu*” a Legii nr.35/2008.

Jurisprudența inconsecventă a Curții Constituționale exprimată în materie electorală, cu privire la aceeași chestiune de drept este de natură să ridice semne de întrebare cu privire la rolul acesteia în asigurarea bunei guvernări și garantarea supremației Constituției.

3.1.2. Delimitarea colegiilor uninominale

Curtea Constituțională în două dintre deciziile²¹ sale a constatat că delimitarea colegiilor uninominale nu este decât o operațiune tehnică la a cărei realizare participă o comisie parlamentară, ale cărei opțiuni vor fi

²⁰ Într-o decizie recentă (Decizia nr. 682/2012), Curtea motivează că, anterior, în cadrul controlului de constituționalitate a legislației electorale nu a fost invocată neconstituționalitatea acesteia pentru încălcarea art. 1 alin. (5) din care derivă principiul securității juridice. Apreciem că aceasta nu reprezintă o motivare justificată, întrucât în numeroase cazuri Curtea, din oficiu, a invocat încălcarea unor dispoziții constituționale care nu au fost invocate în cererea de sesizare. A se vedea, spre exemplificare, o decizie recentă, Decizia nr. 736/2012, în care, deși nu a fost invocat în sesizare, în motivarea deciziei Curtea invocă art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție.

²¹ Decizia nr. 305/2008, Decizia nr. 1248/2008 precitate.

reglementate printr-o hotărâre a Guvernului. Ca atare, delimitarea colegiilor electorale nu poate fi confundată cu sistemul electoral, ale cărui elemente sunt stabilite prin lege.

Aceste decizii sunt criticabile, în opinia noastră soluția urmând să fie de neconstituționalitate a dispozițiilor referitoare la modul de delimitare a colegiilor uninominale, întrucât este încălcat principiul egalității votului prin instituirea unor procedee și tehnici de limitare sau deturnare a acestei egalități, tehnici care au avut drept scop crearea de circumscripții electorale inegale ca număr de locuitori. Or, caracterul egal al votului este consacrat de textul constituțional (art. 16, 37 și 62 alin. (1)), stabilirea și delimitarea colegiilor uninominale nefiind doar o simplă operațiune tehnică, ci reprezentând o componentă importantă a procesului electoral cu directă influență asupra drepturilor electorale.

Pronunțarea asupra omisiunilor legislative

În Decizia nr. 503/2010, Curtea a constatat că omisiunea de a reglementa dreptul de a fi ales al candidaților independenți la alegerile parlamentare parțiale în articolul referitor la competitorii electorali care se pot prezenta la aceste alegeri²² determină neconstituționalitatea acestuia deoarece anulează *ab initio*, prin nereglementare dreptul de a fi ales al oricărui cetățean român care, îndeplinind cerințele constituționale și legale în materie, ar dori să participe la alegerile parlamentare parțiale în calitate de candidat independent. Chiar dacă îmbracă forma unei omisiuni legislative, viciul de neconstituționalitate sesizat nu poate fi ignorat, deoarece o atare omisiune este cea care generează, *eo ipso*, încălcarea dreptului constituțional de a fi ales. Or, este rolul Curții Constituționale, în calitate de garant al supremației Constituției să verifice conformitatea întregului drept cu legea fundamentală, inclusiv în cazul omisiunii de reglementare.

Ni se pare exagerată această motivare care depășește chiar atribuțiile Curții, situând-o pe o poziție intermediară între inițiativa legislativă și legiuitorul pozitiv. Potrivit Constituției, Curtea nu are competența de a se

²² Art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008 prevede: "La alegerile partiale pot participa numai partidele politice si organizatiile cetatenilor apartinand minoritatilor nationale care la alegerile generale au indeplinit pragul electoral prevazut de prezentul titlu, individual sau intr-o alianta politica ori electorala. Alegerile partiale se desfasoara intr-un singur tur, cel mai bine clasat candidat urmand a fi declarat castigator."

pronunța asupra omisiunilor²³ legislative, ci doar asupra actelor precizate la art. 146 din Constituție, în acest caz soluția posibilă fiind cea a respingerii excepției ca inadmisibilă. Dacă într-adevăr s-ar dori să se pronunțe în situația omisiunilor legislative, ar trebui modificată legea de organizare a Curții (în care să se prevadă, în conformitate cu art. 146 lit. k din Constituție o altă atribuție a curții) sau cel mai bine ar fi ca în textul constituțional să se prevadă și acest tip de control, la o nouă revizuire.²⁴

3.2. Jurisprudența cu privire la legislația referendumului

Legea referendumului²⁵ este una dintre cele mai vechi legi în materie electorală, alegerea reprezentanților prin vot și referendumul constituind, în egală măsură, cele mai importante mijloace de realizare a democrației participative (semi-directe). Fiind cea mai veche lege în materie electorală în vigoare ea nu a mai fost adaptată noilor realități din societatea românească, făcând trimitere la legislația electorală adoptată de România la începutul anilor '90 și fiind, în opinia mea, una dintre cele mai defectuoase legi, necorelările legislative putând da naștere la interpretări diferite și confuze, determinând incertitudine, imprevizibilitate legislativă.²⁶

Legislația referendumului a fost supusă de-a lungul timpului controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, fiind pronunțate decizii cu privire la următoarele chestiuni: stabilirea problemelor asupra cărora se poate iniția un referendum consultativ de către președintele României este prerogativa exclusivă a acestuia²⁷; stabilirea majorității simple

²³ În același sens al netemeinicii sesizării de neconstituționalitate pe o critică de omisiune legislativă sau pe corelarea legislativă a se vedea A. Varga, Constituționalitatea procesului legislativ, Editura Hamangiu, București, 2007, p. 243.

²⁴ De exemplu, în sistemul german, obiectul controlului îl poate constitui și omisiunea legislativă, dacă legiuitorul a fost obligat expres prin Constituție să edicteze norma într-un anumit termen stabilit; în sistemul portughez, recursul abstract prin Provedor de Justica poate avea ca obiect și omisiunea de a edicta norme. Curtea Constituțională a României a evocat necesitatea unor reglementări și în alte decizii cum ar fi: Decizia nr. 19/1993, publicată în M. Of. nr. 105 din 11 mai 1993; Decizia nr. 38/1993, publicată în M. Of. nr. 176 din 26 iulie 1993; Decizia nr. 66/2008 publicată în M. Of. nr. 142 din 25 februarie 2008.

²⁵ Legea nr. 3/2000 a referendumului, publicată în M. Of. nr. 84/2000, cu modificările și completările ulterioare.

²⁶ Imprevizibilitatea legislativă a fost criticată de Curtea Constituțională numeroase decizii ale sale: Decizia nr. 189/2006, Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 1/2012, Decizia nr. 26/2012, Decizia nr. 494/2012, Decizia nr. 615/2012, Decizia nr. 736/2012.

²⁷ Decizia nr. 567/2006.

ca majoritate necesară pentru adoptarea hotărârilor Parlamentului referitoare la referendumul prevăzut de art. 90 din constituție²⁸; existența unui raport rezonabil de proporționalitate între interesul general privind organizarea referendumului și respectarea libertății religioase a unui cult religios²⁹; inexistența vreunei interdicții cu privire la stabilirea datei referendumului³⁰; stabilirea majorității necesare pentru ca referendumul național să producă efecte juridice³¹; efectele referendumului consultativ prevăzut de art. 90 din Constituție³².

Dintre aceste chestiuni merită analizată soluționarea de către Curtea Constituțională a problemei majorității necesare în cazul referendumului decizional organizat pentru demiterea Președintelui României în temeiul art. 95³³ din Constituție. Două momente sunt importante în acest caz, decizii determinate de contextul celor două situații în care s-a realizat suspendarea Președintelui României în anul 2007 și în anul 2012. Din analiza deciziilor Curții Constituționale pronunțate cu privire la această chestiune se constată adoptarea de către Curte a unor soluții criticabile sub anumite aspecte.

3.2.1. Majoritatea necesară pentru ca referendumul să producă efecte juridice

Astfel, prin deciziile³⁴ din anul 2007, după ce a stabilit că demiterea prin referendum a Președintelui României nu are semnificația unei competiții electorale, ci reprezintă o sancțiune pentru săvârșirea unor fapte grave prin care Președintele României încalcă prevederile Constituției, Curtea a precizat că demiterea președintelui indiferent de turul de scrutin în care a

²⁸ Decizia nr. 392/2007.

²⁹ Decizia nr. 845/2009.

³⁰ Decizia nr. 1218/2008.

³¹ Decizia nr. 147/2007, Decizia nr. 355/2007, Decizia nr. 420/2007, Decizia nr. 731/2012.

³² Decizia nr. 682/2012.

³³ (1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută. (2) Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui. (3) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

³⁴ Decizia nr. 147/2007, Decizia nr. 420/2007.

fost ales se poate face cu aceeași majoritate, majoritate stabilită de legiuitorul ordinar³⁵, întrucât statutul juridic al Președintelui României este identic indiferent dacă a fost ales în primul sau în al doilea tur de scrutin.

Potrivit prevederilor constituționale, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele României - oricine ar fi acesta și oricum ar fi devenit șef al statului - poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor. În consecință, Curtea a considerat că stabilirea prin lege³⁶ a unor rezultate diferite ale referendumului pentru demiterea Președintelui României în funcție de numărul scrutinului în care acesta a fost ales este contrară dispozițiilor constituționale ale art. 81 alin.(2).

În aceleași decizii, Curtea a statuat că majoritatea absolută prevăzută de legiuitorul ordinar trebuie să fie aplicată indiferent de scrutinul în care a fost ales, dar a concluzionat la final că nu exclude posibilitatea ca legiuitorul să opteze pentru o majoritate de voturi relativă pentru demiterea Președintelui României în toate cele trei situații. Raționamentul Curții este perfect valabil, legiuitorul constituant neimpunând o majoritate necesară pentru demiterea Președintelui României, aceasta fiind opțiunea legiuitorului obișnuit.

Însă, în Decizia nr. 420/2007 Curtea realizează o eroare majoră confundând două noțiuni esențiale total diferite: cvorumul³⁷ și majoritatea³⁸, statuând că în condițiile noii reglementări³⁹ privitoare la demiterea

³⁵ Potrivit art. 73 alin. 3 lit. d) din Constituție, prin lege organică se reglementează organizarea și desfășurarea referendumului. Legea organică adoptată de Parlament este Legea nr. 3/2000.

³⁶ Art. 10 din legea de modificare a Legii nr. 3/2000 prevedea că: (1) Demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor cetățenilor înscriși în listele electorale, în cazul în care Președintele României a fost ales în condițiile prevăzute la art.81 alin.(2) din Constituția României, republicată. (2) În cazul în care Președintele României a fost ales în condițiile prevăzute la art.81 alin.(3) din Constituția României, republicată, demiterea acestuia este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate pe întreaga țară de către cetățenii prezenți.

³⁷ Reprezintă numărul minim de persoane care trebuie să participe, astfel încât o anumită măsură să poate fi luată, reprezintă de fapt o condiție de validitate.

³⁸ Reprezintă numărul de persoane care votează într-un anumit sens, astfel încât să se producă efecte juridice.

³⁹ Textul art. 10 avea următorul conținut: Prin derogare de la art.5 alin.(2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum. În opinia noastră, această

Președintelui României, valabilitatea referendumului nu mai este condiționată de participarea majorității persoanelor înscrise pe listele electorale. În mod corect, în finalul deciziei Curtea statuează că referendumul organizat pentru demiterea Președintelui României reprezintă un act unic de manifestare a voinței populare, care nu poate fi repetat în cadrul aceleiași proceduri, indiferent de rezultatul său.

Într-o decizie recentă⁴⁰, Curtea Constituțională a exprimat o opinie contrară, constatând că rezultatul referendumului depinde de îndeplinirea cumulativă a două condiții: una referitoare la numărul minim de cetățeni care trebuie să participe la referendum pentru ca acesta să fie valabil (50%+1 din alegătorii înscrși în listele electorale) și una privitoare la numărul de voturi valabil exprimate, care determină rezultatul referendumului (50%+1 din prezenți). Aceste condiții sunt detaliate în art.5 alin.(2) și, respectiv, art.10 din Legea nr.3/2000. Aceasta este o soluție, cel puțin surprinzătoare a Curții, întrucât legea⁴¹ asupra căreia a fost chemată să se pronunțe nu cuprindea nicio referire la modificarea cvorumului prevăzut de art. 5.

În opinia noastră, această soluție, criticabilă, întrucât a făcut trimitere indirect la un alt act normativ care nu a fost supus controlului său de

exceptare nu produce niciun efect juridic, întrucât cele două texte reglementează două chestiuni diferite: art. 5 reglementează cvorumul, iar art. 10 reglementează majoritatea necesară la referendum. În același sens este și opinia concurentă la Decizia nr. 420/2007: Considerăm că această precizare este inutilă și ineficientă, întrucât, în realitate, noul text de lege nu conține nici o derogare, art.5 alin.(2) și art.10 reglementând chestiuni diferite. Art.5 alin.(2) stabilește condiția de valabilitate a oricărui referendum, respectiv ca la acesta să participe „cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale”. Noul text al art.10 nu conține nici o dispoziție cu privire la condițiile de valabilitate, în mod special, ale referendumului organizat pentru demiterea Președintelui României, ci vizează doar rezultatul referendumului precizând că „demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum.”

⁴⁰ Decizia nr. 731/2012 precitată.

⁴¹ Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000, devenită Legea 131/2012, publicată în M. Of. nr. 489/2012, care în prezent are următoarea formă: „Demiterea Președintelui României este aprobată dacă, în urma desfășurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate.” Trebuie menționat că paralel cu această lege, Guvernul a adoptat OUG nr. 41/2012, în care s-a prevăzut printre altele, modificarea art. 10, care avea următoarea formă: „Prin derogare de la art. 5 alin. (2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate ale cetățenilor care au participat la referendum.” Ulterior, Legea nr. 153/2012 de aprobare a OUG nr. 41/2012 a abrogat art. 10 în forma prevăzută în OUG nr. 41/2012.

constituționalitate⁴², a reprezentat o atenționare a guvernanților că referendumul organizat pentru suspendarea Președintelui României va fi invalidat dacă nu se întrunește cvorumul necesar prevăzut de art. 5 din Legea nr. 3/2000. Nu înțelegem atitudinea Curții în acest caz, ea încercând a extinde efectele deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* asupra unui act normativ în vigoare, dar care nu a fost supus controlului său de constituționalitate și, care în opinia noastră, avea puține șanse să fie supus controlului pe calea excepției de neconstituționalitate⁴³.

Astfel, deși textul asupra căruia a fost chemată să se pronunțe nu aducea în discuție cvorumul necesar pentru validitatea referendumului, Curtea a pronunțat, o decizie în interpretare, în sensul că Legea pentru modificarea art.10 din Legea nr.3/2000 este constituțională, în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente. Cel mult această decizie poate fi justificată într-un sens mai larg, în sensul asigurării Binelui Comun cu semnificația dată de profesorul Deleanu, așa cum am menționat mai sus.

3.2.2. Efectele referendumului consultativ

Potrivit doctrinei⁴⁴, după criteriul efectelor produse, referendumul poate fi decizional și consultativ. Referendumul consultativ este acela care nu produce efecte juridice obligatorii, el neputând determina cu titlu de obligație juridică, nicio conduită din partea inițiatorului procedurii și a celorlalte subiecte de drept.

Comisia de la Veneția, în documentul intitulat Linii directoare pentru organizarea referendumului⁴⁵, a reținut că efectele referendumului trebuie să fie expres prevăzute în Constituție sau prin lege, fie că referendumul este consultativ, fie că este decizional. Totodată, se precizează în același

⁴² OUG nr. 41/2012 precitată.

⁴³ Avocatul Poporului poate, în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție, în mod direct, să invoce excepția de neconstituționalitate, dar, în condițiile schimbării sale cu o persoană apropiată noii guvernări, era puțin probabil ca el să invoce în mod direct excepția de neconstituționalitate în acest caz.

⁴⁴ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 141, 146.

⁴⁵ [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-rom.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-rom.pdf), adoptat la cea de-a 68-a sesiune plenară (13 - 14 octombrie 2007).

document, că este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ.

Analizând aceste recomandări ale Comisiei de la Veneția, precum și prevederile art. 90 din Constituție⁴⁶, constatăm că referendumul organizat la solicitarea Președintelui României cu privire la probleme de interes național, este un referendum consultativ și facultativ.

Paradoxal, într-o decizie⁴⁷ recentă a sa, Curtea Constituțională apreciază că ceea ce distinge un referendum consultativ de unul decizional nu este, în principal, chestiunea privitoare la respectarea sau nu a voinței populare - această voință nu poate fi ignorată de aleșii poporului, întrucât este o expresie a suveranității naționale -, ci caracterul efectului referendumului (direct sau indirect). Spre deosebire de referendumul decizional, referendumul consultativ produce un efect indirect, în sensul că necesită intervenția altor organe, de cele mai multe ori a celor legislative, pentru a pune în operă voința exprimată de corpul electoral.

În continuare, Curtea precizează că, în această materie principiul loialității constituționale, impune ca autoritățile cu competențe decizionale în domeniile vizate de problematica supusă referendumului (în cazul de față Parlamentul⁴⁸) să ia în considerare, să analizeze și să identifice modalități de punere în practică a voinței exprimate de popor. O altă viziune asupra efectelor referendumului consultativ l-ar reduce pe acesta la un exercițiu pur formal, un simplu sondaj de opinie. În consecință, Curtea constată că reglementarea prin care se tinde la o soluție legislativă care nu respectă voința exprimată de popor la referendumul consultativ prevăzut de art. 90 din Constituție este în contradicție cu prevederile constituționale ale art. 1, 2 și 61.

Nu suntem de acord cu soluția pronunțată de Curtea Constituțională în materie, întrucât referendumul consultativ reprezintă o posibilitate pusă la dispoziția unor organe ale statului pentru a afla opinia poporului cu privire la anumite probleme și nu presupune luarea unei decizii cu caracter obligatoriu, ca în cazul unui referendum decizional. Referendumul consultativ se apropie astfel

⁴⁶ Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național.

⁴⁷ Decizia nr. 682/2012.

⁴⁸ Discuție în ceea ce privește referendumul consultativ din 22 noiembrie 2009 cu privire la trecerea la un Parlament unicameral și la reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane.

de trăsăturile unui plebiscit⁴⁹. Referendumul prevăzut de art. 90 din Constituție poate constitui o modalitate de manifestare a democrației directe în România, însă nu poate determina efecte juridice obligatorii pentru autoritățile publice. El poate determina, cel mult, obligații morale sau politice pentru autoritățile politice, nerespectarea acestor obligații fiind sancționată electoral cu prilejul alegerilor. Pe de altă parte, constituind doar o consultare a poporului, este posibil ca pe parcursul timpului voința populară să se schimbe, poporul formulând doar un punct de vedere valabil la un anumit moment dat și într-un anumit context. Voința poporului este, de altfel, singura voință a unui subiect de drept care nu poate fi limitată. Cu atât mai mult în cazul unei opinii consultative exprimate de popor, acesta nu este obligat să-și mențină același punct de vedere cu privire la problemă dată. Legitimitatea aparentă a unei decizii luate pe baza unui astfel de referendum consultativ poate fi oricând pusă sub semnul întrebării, poporul putând să-și modifice radical opinia inițială. Pentru aceste considerente, considerăm că prin soluția pronunțată în decizia menționată (contrară efectelor unui referendum consultativ), Curtea eșuează încă o dată în îndeplinirea rolului de factor de echilibru între autoritățile statului, instituind o limită voinței populare, ceea ce contravine rolului său de garant al supremației Constituției.

Pe de altă parte, referirea în decizia Curții la jurisprudența străină nu poate fi reținută, întrucât sistemele de drept diferă, iar soluțiile legislative nu conduc în mod necesar la o soluție compatibilă cu sistemul de drept român.

Din cele de mai sus, rezultă că, deși Curtea este îndrituită potrivit Constituției să sancționeze autoritățile publice care încalcă, prin edictarea normelor juridice, principiul supremației acesteia și al drepturilor și libertăților cetățenilor, instanța de justiție constituțională nu reușește să constituie întotdeauna un factor de echilibru în societate. În jurisprudența sa în materie electorală, Curtea, făcând trimitere la recomandările Comisiei de la Veneția, are o poziție inconsecventă cu privire la problema constituționalității modificării legislației electorale cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri, aducând ca argument principiul securității juridice. Analiza jurisprudenței în materia referendumului a reliefat noi abordări cu privire la efectele referendumului consultativ, care, în opinia noastră exced prevederilor constituționale, precum și interpretări eronate cu privire la noțiunile de majoritate și cvorum.

⁴⁹ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 146.