



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 18823 / 25 OCT 2019

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 82 19 / 25 OCT 2019

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, *excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 2 alin. (1) lit. e), art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și excepția de neconstituționalitate având ca obiect prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată.*

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Având în vedere competența și vocația constituțională a Avocatului Poporului de apărare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice,

Avocatul Poporului formulează

I. Excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 2 alin. (1) lit. e), art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

și

II. Excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată

I. Excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 2 alin. (1) lit. e), art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare

1. Prevederile **art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 370/2004** pentru alegerea Președintelui României, republicată, care prevăd că „partide politice parlamentare sunt partidele și alte formațiuni politice care **au grup parlamentar propriu în cel puțin una din**

Camerele Parlamentului și care au obținut în urma ultimelor alegeri generale pentru Parlamentul României mandate de deputați sau senatori pentru candidații înscrși pe listele acestora ori pe listele unei alianțe politice sau electorale din care au făcut parte partidele ori formațiunile politice respective” contravin art. 2 alin. (1), art. 62 alin. (1), precum și art. 103 alin. (1) din Constituție întrucât atribuie sintagmei „partide politice parlamentare” semnificația de „partide și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului”, și nu de „partide reprezentate în Parlament”.

Reglementările criticate, potrivit cărora *partidele politice parlamentare sunt partidele și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului și care au obținut în urma ultimelor alegeri generale pentru Parlamentul României mandate de deputați sau senatori pentru candidații înscrși pe listele acestora ori pe listele unei alianțe politice sau electorale din care au făcut parte partidele ori formațiunile politice respective, sunt neconstituționale*, din perspectiva următoarelor argumente:

Conform textelor de lege supuse controlului de constituționalitate, pentru a fi considerat *partid parlamentar* este necesară îndeplinirea concomitentă a **două condiții cumulative**, respectiv, **(i)** partidul să aibă grup parlamentar propriu în cel puțin una din cele două camere ale Parlamentului, și **(ii)** partidul să fi obținut mandate de deputați și senatori la ultimele alegeri generale pentru Parlamentul României.

Astfel, această definiție dată sintagmei „*partid politic parlamentar*”, în cuprinsul celor două legi menționate mai sus **instituie restrângeri ale drepturilor procedurale în cadrul procesului electoral** asociate dreptului de a fi ales. Menționăm, *cu titlu de exemplu*: dreptul de a fi reprezentat în cadrul Biroului Electoral Central, dreptul de a participa în prima etapă la tragerea la sorți pentru stabilirea ordinii de înscriere pe buletinele de vot, dreptul de a fi reprezentat în cadrul birourilor electorale județene/birourile electorale ale sectoarelor Municipiului București sau dreptul de a participa în prima etapă la completarea birourilor electorale ale secțiilor de votare.

Art. 64 alin. (3) din Legea fundamentală prevede că „*Deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit regulamentului fiecărei Camere*”. În literatura de specialitate, se reține că grupurile parlamentare reprezintă **structuri organizatorice** ale Camerelor Parlamentului constituite pe bază de apartenență și afinitate politică, respectiv

parlamentari care aparțin aceleiași formațiuni politice sau care subscriu aceluiși program ori acelorași idei. Acestea funcționează pe baza unor reguli care pot fi cutumiare ori stabilite prin statute sau prin regulamente parlamentare. Grupurile parlamentare asigură o suplețe în activitatea parlamentară, precum și o structurare a tendințelor politice din cadrul lor¹.

Prin urmare, **grupurile parlamentare nu sunt structuri obligatorii ale Parlamentului**, acestea rezultând din uniunea voluntară a parlamentarilor aleși în aplicarea **art. 62 alin. (1) din Constituție** potrivit căruia „*Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale*”.

Mai mult, **art. 2 alin. (1) din Constituție** stabilește că „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”.

Așadar, constituirea deputaților și a senatorilor în grupuri parlamentare este o acțiune strict organizatorică care însă, **în viziunea celor două texte de lege criticate devine o condiție în vederea participării în procesul electoral, creând o situație disproporționată în ceea ce privește exercitarea drepturilor procedurale electorale ale partidelor reprezentate în Parlament prin votul alegătorilor, cu consecința unor abuzuri din partea celorlalți competitori electorali.**

În fapt, impunerea unei asemenea condiții în cadrul procesului electoral poate duce la situația în care unele forțe politice parlamentare reușesc să obțină desființarea unui grup parlamentar și, drept consecință, excluderea reprezentanților partidului ales în Parlament de la procesul electoral, în scopul fraudării acestuia.

În susținerea acestor considerente sunt și prevederile **art. 103 alin. (1) din Constituție** care prevăd că „*Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament*”.

În consecință, Legea fundamentală menționează sintagma „*partide reprezentate în Parlament*” și nu „*partide și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului și care au obținut în urma ultimelor alegeri generale pentru Parlamentul României mandate de deputați sau senatori pentru*

¹ M. Safta, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. a 2-a rev., Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 183

candidații înscrisi pe listele acestora ori pe listele unei alianțe politice sau electorale din care au făcut parte partidele ori formațiunile politice respective”.

Ca atare, un partid politic dobândește calitatea de *partid parlamentar* în virtutea faptului că a obținut mandate în Parlamentul României prin votul popular exprimat în alegeri, având parlamentari în ambele Camere ale Parlamentului aleși prin vot universal, egal, direct și secret, în conformitate cu dispozițiile art. 62 alin. (1) din Constituție. Caracterul de partid parlamentar depinde așadar, de votul popular, iar nu de constituirea sau nu a unui grup parlamentar, care poate fi, la un moment dat împiedicată prin mijloace administrative, procedurale sau conjuncturale a celorlalți competitori electorali.

Pe cale de consecință, a institui obligația de a avea constituit un grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului pentru a se încadra ca partid politic parlamentar conform definițiilor celor două legi criticate contravine Legii fundamentale, care înțelege să facă trimitere în acest sens doar la sintagma „*partide reprezentate în Parlament*”.

În acest caz, în interpretarea dată, s-ar ajunge în situația în care sintagma "*partide politice parlamentare*" să fie interpretată în mod restrictiv, respectiv partidele politice parlamentare care nu sunt constituite în grupuri parlamentare să nu poată participa în procesul electoral reglementat potrivit **Legii nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**

Prin urmare, Avocatul Poporului apreciază că **prevederile art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 370/2004** pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **sunt neconstituționale** față de dispozițiile **art. 2 alin. (1), art. 62 alin. (1), precum și art. 103 alin. (1) din Constituție** întrucât atribuie sintagmei „*partide politice parlamentare*” semnificația de „*partide și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului*”, și nu de „*partide reprezentate în Parlament*”.

2. Dispozițiile **art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004** pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, restrânge, în condiții lipsite de proporționalitate, exercițiul dreptului de a fi ales prevăzut de art. 37 din Constituție și afectează caracterul reprezentativ al funcției

de președinte, consacrat de art. 81 alin. (1) din Legea fundamentală, pentru următoarele argumente:

a) **Încălcarea principiului proporționalității în restrângerea exercițiului dreptului de a fi ales**

Cu titlu de principiu, observăm că atât **condițiile de eligibilitate, cât și impedimentele constituționale pentru a fi ales în funcția de Președinte al României sunt prevăzute expres și limitativ în Constituție și în Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**

Potrivit art. 37 din Constituție, coroborat cu art. 16 alin. (3), art. 36 și art. 40 alin. (3) din Constituție, au dreptul de a fi aleși pentru funcția de Președinte al României cetățenii cu drept de vot care, până în ziua alegerilor inclusiv, au împlinit 35 de ani, au domiciliul în țară și cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice.

Prevederile **art. 4 alin. (2) și art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală** din Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, supuse controlului de constituționalitate, au următorul cuprins:

Art. 4 alin. (2) - *"Candidaturile propuse de partidele și de alianțele politice, precum și candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt susținute de cel puțin 200.000 de alegători. Un alegător poate susține mai mulți candidați."*

Art. 27 alin. (2) lit. c) - *„Propunerile se fac în scris și vor fi primite numai dacă sunt însoțite [...] precum și de lista susținătorilor, al căror număr nu poate fi mai mic de 200.000 de alegători”*.

Dispozițiile art. 4 alin. (2) și art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **încalcă principiile proporționalității și al reprezentativității**, întrucât prin instituirea a două condiții cumulative (un număr de 200000 de susținători și posibilitatea ca un alegător să susțină mai mulți candidați la funcția de președinte) se ajunge la **suprimarea exercitării dreptului de a fi ales al cetățenilor români care îndeplinesc condițiile constituționale și legale de a candida.**

Conform **principiului proporționalității**, orice măsură luată trebuie să fie adecvată-capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară-indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și **proporțională** – justul echilibru între interesele concrete pentru a fi coresponsabile scopului urmărit.

În considerentele Deciziilor nr. 769/2017 și nr. 286/2016, Curtea Constituțională a stabilit, cu valoare de principiu, că **soluțiile legislative reglementate cu scopul de a asigura reprezentativitatea unei candidaturi la o funcție sau demnitate publică nu trebuie să limiteze în mod nepermis dreptul de a fi ales.**

Totodată, în Decizia nr. 75/2015 s-a statuat că *"aprecierea oportunității unui anumit prag de reprezentativitate nu este o problemă de constituționalitate, cât timp pragul instituit nu are ca efect suprimarea exercitării dreptului."* Or, în cazul soluțiilor legislative criticate, apreciem că instituirea unui număr de 200.000 de semnături pentru susținerea candidaților la funcția de Președinte al României (depășind pragul de 1% din alegători) are ca efect suprimarea exercitării drepturilor electorale și constituie o cerință excesivă prin raportare la interesul public urmărit de legiuitor și anume, asigurarea unui grad sporit de responsabilitate din partea tuturor competitorilor electorali în participarea lor la procesul electoral, exercitarea cu bună-credință a dreptului de a fi ales, precum și participarea la alegeri a unor candidați reprezentativi.

Caracterul excesiv al condițiilor impuse de textele criticate rezultă din raportarea pragului de maxim 1% din alegători semnături pe liste recomandat de Comisia de la Veneția în 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 plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), la numărul total de cetățeni cu drept de vot înscriși în Registrul electoral, declarat de Autoritatea Electorală centrală, la data de 31 iulie 2019 care este de 18.963.792. De altfel, un calcul matematic simplu relevă că numărul de semnături cerute pentru validitatea unei candidaturi la funcția de Președinte trebuie să se situeze sub cerința de 200 000 cum este în prezent.

Liniile directoare statuează în acest sens, la art. 1.3 - Prezentarea candidaturilor, pct. i și ii, următoarele: *"i. Prezentarea candidaților individuali sau a listelor de candidați pot fi condiționate de obținerea unui anumit număr de semnături; ii. Legea nu trebuie să impună colectarea semnăturilor a mai mult de un 1% din alegătorii circumscripției respective"*. Această recomandare este dezvoltată în Raportul explicativ, pct. 8, după cum urmează: *"Obligația de a colecta un anumit număr de semnături pentru prezentarea unei candidaturi nu este, în principiu, incompatibilă cu principiul sufragiului universal. În practică, toate partidele politice, cu excepția unor formațiuni politice fantome, par a nu se confrunța cu nicio dificultate în colectarea numărului necesar de semnături, atunci când*

normele care reglementează colectarea semnăturilor nu sunt utilizate pentru a împiedica unii candidați de a se prezenta. Pentru a evita orice manipulări de acest gen, legea trebuie să stabilească un număr maxim de semnături care nu trebuie să depășească pragul de 1% din alegători".

Pentru stabilirea proporționalității pragului de reprezentativitate avem în vedere că numărul total de cetățeni cu drept de vot înscriși în Registrul electoral la data de 31 iulie 2019 a fost de 18.963.792, în scadere cu 722 față de ultima informare publică realizată de Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) pe această temă, potrivit căreia, la data de 30 iunie 2019 figurau în Registrul electoral 18.964.514 cetățeni români cu drept de vot.

În aceste condiții, numărul de semnături de 200.000 de alegători induce, fără îndoială, ideea că este utilizat pentru a împiedica pe unii candidați să-și exercite dreptul de a fi ales, contrar celor recomandate de Comisia de la Veneția în sensul că *"legea trebuie să stabilească un număr maxim de semnături care nu trebuie să depășească pragul de 1% din alegători"*.

b) Încălcarea principiului reprezentativității funcției de Președinte al României

Prevederile art. 4 alin. (2) teza finală din Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *"Un alegător poate susține mai mulți candidați"*, contravin textelor constituționale ce consacră caracterul reprezentativ al funcției de președinte, Președintele României fiind ales de cetățeni prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, astfel cum reglementează art. 81 alin. (1) din Constituție.

Referitor la susținerea de către semnatarii listei a unui singur candidat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut, în *Cauza Brito da Silva Guerra și Sousa Magno împotriva Portugaliei* nr. 26712/06 și 26720/06 din 17 iunie 2008 că cerința ca tablelele cu semnăturile susținătorilor să fie anexate la listele electorale are scopul legitim de a se asigura că semnatarii au capacitate electorală și că fiecare dintre ei susține un singur candidat. Per a contrario, o soluție legislativă care reglementează posibilitatea ca un alegător să susțină mai mulți candidați deturneză scopul legitim al prevederii constituționale care consacră principiul reprezentativității funcției de președinte.

Egalitatea votului, condiție a reprezentativității funcției de președinte, presupune că fiecare alegător are în mod normal dreptul la un vot și numai la un singur vot. Prin urmare, o soluție legislativă firească, de natură să confere legitimitate capacității electorale a semnatariilor, este cea **potrivit căreia un alegător poate susține un singur candidat**, reglementată de Legea nr. 370/2004, în forma anterioară modificării intervenite prin Legea nr. 148/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală. O asemenea soluție legislativă este de natură să imprime predictibilitate întregului proces electoral, să reflecte principiul reprezentativității și să contribuie la identificarea susținerii reale de care se bucură un anumit candidat.

Atât principiile constituționale incidente, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, cât și tratatele internaționale în materia drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului plasează reglementarea condițiilor de exercitare a **dreptului de a fi ales în sarcina legiuitorului**, fiind preferabil ca reglementarea acestora să fie realizată la nivel constituțional, prin stabilirea unor criterii/condiții clare și precise. Limitările sunt admise atâta vreme cât nu au un caracter arbitrar și nu aduc atingere substanței dreptului, fiind admisibilă o reglementare mai restrictivă a dreptului de a fi ales față de dreptul de a alege, **cu respectarea condițiilor de proporționalitate analizate.**

Prin urmare, în opinia Avocatului Poporului, **soluția legislativă privind numărul de 200.000 de alegători pentru susținerea unui candidat, cumulată cu aceea a posibilității susținerii mai multor candidaturi de către același alegător, nu poate fi considerată ca având ca scop realizarea unei selecții rezonabile în rândul candidaților pentru a asigura reprezentativitatea acestora la alegerile pentru Președintele României și împiedicarea eventualelor candidaturi abuzive.**

În aceste condiții, revine Curții Constituționale să aprecieze în ce măsură cele două condiții impuse de textul de lege criticat (pragul de minim 200.000 de semnături pe liste de susținători, coroborat cu dreptul alegătorilor de a semna pentru mai mulți candidați) respectă condițiile de proporționalitate privind atingerea adusă dreptului de a fi ales.

Față de cele de mai sus, Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu

modificările și completările ulterioare și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate, care să orienteze legiuitorul în reconfigurarea cadrului electoral al alegerii Președintelui României.

II. Excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată

În considerarea excepției de neconstituționalitate invocată de Avocatul Poporului referitoare la prevederile art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și pentru critici similare de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate **înțelegem să formulăm și excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată** din perspectiva aceluiași argumente expuse mai sus cu privire la art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, în opinia noastră prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată, care menționează că „*În sensul prezentei legi, prin partide politice parlamentare se înțelege partidele și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului și care au obținut în urma ultimelor alegeri pentru Parlamentul României mandate de deputați sau senatori pentru candidații înscriși pe listele acestora ori pe listele unei alianțe politice sau electorale din care au făcut parte partidele ori formațiunile politice respective, precum și alianțele politice sau electorale care au în componență astfel de partide ori formațiuni politice*” contravin art. 2 alin. (1), art. 62 alin. (1), precum și art. 103 alin. (1) din Constituție întrucât atribuie sintagmei „*partide politice parlamentare*” semnificația de „*partide și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului*”, și nu de „*partide reprezentate în Parlament*”.

În acest sens, normele criticate, potrivit cărora *partidele politice parlamentare sunt partidele și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului și care au obținut în urma ultimelor alegeri generale pentru Parlamentul României mandate de deputați sau senatori pentru candidații înscriși pe listele acestora ori pe listele unei alianțe politice sau electorale din care au făcut parte partidele ori formațiunile politice respective, sunt neconstituționale pentru aceleași considerente.*

Ca atare, Avocatul Poporului apreciază că și **prevederile art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, modificată, **sunt neconstituționale** față de dispozițiile **art. 2 alin. (1), art. 62 alin. (1), precum și art. 103 alin. (1) din Constituție** întrucât atribuie sintagmei „*partide politice parlamentare*” semnificația de „*partide și alte formațiuni politice care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului*”, și nu de „*partide reprezentate în Parlament*”.

AVOCATUL POPORULUI,



RENATE WEBER