

Instabilitatea legislației electorale

I. Consacrarea constituțională a drepturilor electorale

Drepturile electorale sunt esențiale pentru existența unui regim democratic, de aceea ele sunt consacrate și garantate la nivel constituțional.

Constituția României afirmă regimul democratic reprezentativ, suveranitatea națională fiind exercitată în principal prin organele reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte [art. 2 alin. (1)]. Sunt autorități statale direct reprezentative Parlamentul – care este organul reprezentativ suprem al poporului român [art. 61 alin. (1)], Camera Deputaților și Senatul fiind alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat [art. 62 alin. (1)] – și Președintele României care este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat [art. 81 alin. (1)]. La nivelul colectivităților teritoriale locale autonome, la nivel de bază și la nivel intermediar, sunt autorități reprezentative alese consiliul local și primarul [art. 121 alin. (1)], precum și consiliul județean [art. 122 alin. (2)]; de asemenea, au caracter reprezentativ ales consiliile locale și primarii subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor [art. 121 alin. (3)].

Drepturile electorale fundamentale (consacrate constituțional) sunt: dreptul de vot al cetățenilor români (art. 36), dreptul cetățenilor români de a candida pentru Camera Deputaților, Senat, Președinția României și autoritățile administrației publice locale autonome alese (art. 37); dreptul de vot și de a candida al cetățenilor români pentru Parlamentul European (art. 38); dreptul de vot și de a candida al cetățenilor europeni pentru autoritățile administrației publice locale autonome alese [art. 16 alin. (4)]. Nu este consacrat constituțional dreptul cetățenilor europeni de a vota și de a candida în România pentru Parlamentul European, drept care are astfel doar o valoare supra-legislativă [art. 148 alin. (2) și (3)].

Legislația electorală ține de domeniul legii organice [art. 73 alin. (3) lit. a)], Camera decizională fiind Camera Deputaților [art. 75 alin. (1)], fiind deci interzisă delegarea legislativă și intervenția ordonanței simple în acest domeniu [art. 115 alin. (1)].

Cât privește adoptarea ordonanțelor de urgență în materie electorală, dacă dispozițiile constituționale nu se opun reglementării prin ordonanță de urgență a domeniilor rezervate legii organice [art. 115 alin. (4) și (6)], există două limite constituționale specifice, și anume interdicția ca prin ordonanță de urgență să fie afectate drepturile și libertățile prevăzute de Constituție și interdicția ca prin ordonanță de urgență să fie afectate drepturile electorale [art. 115 alin. (6)].

Din interpretarea dispozițiilor constituționale rezultă că există două tipuri de drepturi electorale: drepturile electorale fundamentale (cele consacrate constituțional) și drepturile electorale ordinare (cele consacrate prin lege organică). Interdicția constituțională a afectării drepturilor privește în mod expres ambele tipuri de drepturi electorale.

În opinia noastră, sensul care trebuie dat noțiunii constituționale de „afectare” a drepturilor trebuie să fie unul de drept comun, înțelegând prin aceasta orice modificare a drepturilor electorale, iar nu doar acele modificări care au un impact negativ. De cele mai multe ori este imposibil să se facă o disociere între intervenția asupra drepturilor electorale și impactul negativ asupra acestora, deoarece în general modificarea unui drept electoral în sens favorabil atrage modificarea în sens nefavorabil a unui drept electoral corelativ (spre exemplu, extinderea perioadei în care poate fi contestată o candidatură are efect pozitiv asupra dreptului electorilor, dar efect negativ asupra dreptului candidaților, în timp ce restrângerea aceleiași perioade va produce efecte inverse). Prin urmare, apreciem că, potrivit normelor constituționale, ordonanțele de urgență nu pot interveni sub nicio formă în materie electorală, deoarece astfel sunt afectate drepturile electorale (constituționale sau ordinare).

Subliniem faptul că această interdicție constituțională a fost introdusă prin revizuirea din anul 2003, deci vom analiza legislația și jurisprudența ulterioare.

II. Jurisprudența constituțională privind intervenția ordonanțelor de urgență în domeniul drepturilor electorale

Prin Hotărârea nr. 30/2004¹, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile dintr-o ordonanță de urgență de modificare a unei legi electorale, prin care doar se reglementează norme tehnice privind completarea denumirii unor rubrici din procesele-verbale ce urmează să fie încheiate de birourile electorale, nu intervin sub niciun aspect în domeniul drepturilor electorale, fiind constituționale.

De asemenea, prin Decizia nr. 1189/2008², instanța de contencios constituțional a făcut interpretarea de principiu a dispozițiilor constituționale care interzic adoptarea de ordonanțe de urgență care afectează drepturile electorale.

Conform instanței de contencios constituțional, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție se deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale” și că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.

Pe de o parte, jurisdicția constituțională constată sensul noțiunii de „a afecta”, cu referire la drepturile constituționale. Curtea Constituțională subliniază că, deși unele dicționare fac ca verbul „a afecta” să fie susceptibil de interpretări diferite, ea reține sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”, cu privire la categoria drepturilor electorale.

Pe de altă parte, Curtea Constituțională reține că prin „drepturi electorale” se înțelege o categorie distinctă de drepturi și libertăți ale cetățenilor. Deși drepturile

¹ M.Of. nr. 1163 din 8 decembrie 2004.

² M.Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

electorale sunt incluse în categoria drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție, legiuitorul constituant le-a amintit distinct în art. 115 alin. (6), de unde rezultă că drepturile electorale sunt și cele conținute în legislația infra-constituțională. Sfera drepturilor electorale este mai largă decât cea reglementată prin Constituție, care vizează doar drepturile electorale fundamentale, în timp ce restul drepturilor electorale este prevăzut de lege. Drepturile electorale privite din punct de vedere constituțional ca drepturi fundamentale se regăsesc în art. 16 alin. (4), art. 36, art. 37, art. 38, art. 62 alin. (1) și (2) și art. 81 alin. (1). Alături de drepturile electorale fundamentale consacrate de Constituție se regăsesc și alte drepturi electorale reglementate prin lege, ele fiind drepturi electorale procedurale, care țin de exercitarea drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor.

Dacă sistemul electoral se reglementează prin lege organică, iar ordonanțele de urgență pot fi adoptate și în domeniul legii organice, în domeniul „drepturilor electorale” „afectarea” acestora este examinată de instanța de contencios constituțional cu anumite nuanțări, în special în ceea ce privește acele drepturi care sunt legate de organizarea și desfășurarea procesului electoral, ținând seama și de anumite realități practice. Dacă un drept electoral nu este prejudiciat sau lezat sub aspectul existenței dreptului subiectiv, iar ordonanța de urgență cuprinde numai condiții și modalități de exercitare a acestui drept, atunci exigențele constituționale ale art. 115 alin. (6) sunt respectate. Pe calea ordonanțelor de urgență se poate deci interveni asupra drepturilor electorale procedurale prevăzute în legislația infra-constituțională, în măsura în care nu se aduce atingere existenței dreptului, nu se „afectează” substanța dreptului ca atare.

Pentru comparație, amintim că jurisdicția constituțională s-a pronunțat și asupra interpretării dispoziției cuprinse tot în art. 115 alin. (6) din Constituție, referitoare la interdicția intervenției ordonanțelor de urgență de a afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, prin Deciziile nr. 544/2006³, nr. 104/2009⁴ și nr. 1008/2009⁵. Prin prima decizie, o ordonanță de urgență a fost declarată neconstituțională pentru simplul fapt că reglementează o instituție fundamentală a statului, fără ca problema interpretării noțiunii de „a afecta” să fie analizată. A doua decizie consideră că extinderea competențelor unei instituții fundamentale a statului semnifică o reglementare care afectează regimul acesteia, deci textul ordonanței de urgență este neconstituțional. În sfârșit, cea de-a treia decizie, după ce constată că normele adoptate prin ordonanță de urgență „afectează” raporturile unei instituții fundamentale a statului cu o altă instituție fundamentală a statului, afirmă apoi cu caracter general că este interzisă adoptarea de ordonanțe de urgență cu privire la instituțiile fundamentale ale statului, al căror regim juridic se stabilește, potrivit dispozițiilor constituționale, prin lege organică.

Se observă că jurisprudența constituțională este mult mai protectoare pentru instituțiile fundamentale ale statului (domeniu în care nu permite sub nicio formă intervenția ordonanțelor de urgență) decât pentru drepturile omului (materie în care ea acceptă intervenția ordonanțelor de urgență dacă nu au un efect negativ, ceea ce este imprecis și foarte greu de cuantificat, calea abuzurilor fiind deschisă).

³ M.Of. nr. 568 din 30 iunie 2006.

⁴ M.Of. nr. 73 din 6 februarie 2009.

⁵ M.Of. nr. 507 din 23 iulie 2009.

III. Instabilitatea legislației electorale parlamentare europene

Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European⁶ a fost modificată de 5 ori prin ordonanță de urgență, și anume prin: O.U.G. nr. 1/2007⁷, O.U.G. nr. 8/2007⁸, O.U.G. nr. 84/2007⁹, OUG n. 11/2009¹⁰ și O.U.G. nr. 55/2009¹¹.

Față de cele 28 de articole ale legii în forma inițială, prin O.U.G. nr. 1/2007 au fost efectuate 16 modificări, constând, între altele, în includerea a 14 noi articole. De asemenea, prin O.U.G. nr. 11/2009 sunt operate 35 de modificări, incluzând și introducerea a 33 de noi articole.

Prin O.U.G. nr. 8/2007 și prin O.U.G. nr. 84/2007 au fost modificate texte care abia fuseseră introduse prin O.U.G. nr. 1/2007. Similar, prin O.U.G. nr. 55/2009 au fost modificate texte recent introduse prin O.U.G. nr. 11/2009.

IV. Instabilitatea legislației electorale parlamentare naționale

Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului¹² a fost modificată prin 4 ordonanțe de urgență: O.U.G. nr. 80/2004¹³, O.U.G. nr. 89/2005¹⁴, O.U.G. nr. 31/2007¹⁵ și O.U.G. nr. 35/2007¹⁶.

O.U.G. nr. 35/2007 a fost adoptată la numai 5 zile după adoptarea O.U.G. nr. 31/2007, iar una dintre modificările aduse legii prin cea de-a doua ordonanță de urgență poartă asupra aceluiași articol care fusese modificat și prin ordonanța de urgență anterioară.

Cea de-a doua lege electorală parlamentară națională, care o înlocuiește pe prima, și anume 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 nr. 215/2001 a administrației publice locale și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali¹⁷, a fost deja modificată, încă din anul adoptării sale, prin două ordonanțe de urgență: O.U.G. nr. 66/2008¹⁸ și O.U.G. nr. 97/2008¹⁹.

O.U.G. nr. 97/2008 vine cu 92 de modificări, în condițiile în care legea inițială include 76 de articole.

⁶ M.Of. nr. 28 din 16 ianuarie 2007.

⁷ M.Of. nr. 97 din 8 februarie 2007.

⁸ M.Of. nr. 134 din 23 februarie 2007.

⁹ M.Of. nr. 602 din 31 august 2007.

¹⁰ M.Of. nr. 134 din 4 martie 2009.

¹¹ M.Of. nr. 380 din 4 iunie 2009.

¹² M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004.

¹³ M.Of. nr. 941 din 14 octombrie 2004.

¹⁴ M.Of. nr. 634 din 19 iulie 2005.

¹⁵ M.Of. nr. 303 din 7 mai 2007.

¹⁶ M.Of. nr. 317 din 11 mai 2007.

¹⁷ M.Of. nr. 196 din 13 martie 2008.

¹⁸ M.Of. nr. 409 din 30 mai 2008.

¹⁹ M.Of. nr. 630 din 29 august 2008.

V. Instabilitatea legislației electorale prezidențiale

Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României²⁰ a fost, la rândul ei, modificată prin 2 ordonanțe de urgență: O.U.G. nr. 77/2004²¹ și O.U.G. nr. 95/2009²².

O.U.G. nr. 77/2004 a fost adoptată la numai o săptămână după publicarea oficială a legii.

Cât privește O.U.G. nr. 95/2009, ea intervine cu 42 de modificări ale legii, constând între altele în adăugarea a 43 de noi articole la lege (în forma inițială a legii existau 31 de articole).

VI. Instabilitatea legislației electorale locale

Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale²³ a fost modificată de 3 ori prin ordonanță de urgență, astfel: O.U.G. nr. 8/2005²⁴, O.U.G. nr. 20/2008²⁵ și O.U.G. nr. 32/2008²⁶.

O.U.G. nr. 20/2008 a intervenit cu 45 de modificări, iar O.U.G. nr. 32/2008 cu încă 20 de modificări ale legii (care, în forma inițială, cuprindea 129 de articole).

Cele 2 ordonanțe de urgență modificatoare din anul 2008 sunt adoptate la 3 săptămâni una după alta. Cea de-a doua ordonanță de urgență modifică dispoziții care fuseseră deja modificate prin prima ordonanță de urgență.

VII. Aspecte procedurale

Neconstituționalitatea dispozițiilor normative electorale introduse, modificate sau suprimate din legile organice electorale prin ordonanțe de urgență poate fi cenzurată numai de Curtea Constituțională, în temeiul atribuției sale constituționale de judecări constituționale.

În cazul contenciosului electoral cu caracter judiciar (tot contenciosul electoral parlamentar european, parlamentar național și local, ca și o parte din contenciosul electoral prezidențial), calea procedurală disponibilă titularilor drepturilor electorale este o excepție de neconstituționalitate ridicată în fața instanțelor judecătorești de contencios electoral, în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție. Din păcate, este nevoie de multă verticalitate pentru ca judecătorul constituțional să invalideze normele juridice privind desfășurarea alegerilor, întrucât acest fapt poate atrage invalidarea alegerilor înseși.

În cazul celei mai importante părți a contenciosului electoral prezidențial, judecătorul electoral este chiar Curtea Constituțională. În mod firesc, când este judecător electoral, deși nu este instanță judecătorească sau de arbitraj comercial, trebuie să

²⁰ M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004.

²¹ M.Of. nr. 920 din 9 octombrie 2004.

²² M.Of. nr. 608 din 3 septembrie 2009.

²³ M.Of. nr. 271 din 29 martie 2004.

²⁴ M.Of. nr. 175 din 1 martie 2005.

²⁵ M.Of. nr. 177 din 7 martie 2008.

²⁶ M.Of. nr. 217 din 21 martie 2008.

existe posibilitatea ridicării unei excepții de neconstituționalitate privind legislația electorală (aplicabilă de Curtea Constituțională ca judecător electoral) în fața Curții Constituționale (ca judecător electoral), care va fi soluționată tot de Curtea Constituțională (de această dată ca judecător constituțional), întrucât trebuie recunoscut dreptul constituțional al părților de a obține cenzura constituționalității textelor normative contestate, neputându-se atribui indirect normelor electorale o forță supra-constituțională (cum s-ar întâmpla dacă pentru ele nu ar exista nicio cale procedurală de cenzură a constituționalității). Situația este similară și în cazurile în care Curtea Constituțională exercită celelalte atribuții constituționale (judecător referendar, judecător al constituționalității partidelor politice etc.), ba chiar și atunci când este judecător constituțional (și anume față de dispozițiile din propria sa lege organică, referitoare la organizarea și procedura în fața Curții Constituționale, care nu pot forma obiectul unei excepții de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, întrucât nu are legătură cu cauza).

Sub acest aspect, jurisprudența Curții Constituționale este contradictorie. Astfel, prin Hotărârea nr. 8/2004²⁷, Curtea Constituțională (ca judecător electoral prezidențial) a reținut că o critică de neconstituționalitate privind legislația electorală, formulată în cadrul unei contestații electorale prezidențiale, nu poate constitui obiectul contenciosului electoral. Dimpotrivă, prin Hotărârea nr. 30/2004²⁸, tot ca judecător electoral prezidențial, Curtea Constituțională a analizat pe fond chestiunea neconstituționalității normelor electorale criticate, apreciind că ele sunt constituționale. Similar, dar ca judecător referendar, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 1/2003²⁹, a statuat că în competența sa de a soluționa contestațiile privind referendumul intră și chestiunea constituționalității legilor sau ordonanțelor aplicabile, analizând pe fond critica de neconstituționalitate și respingând-o ca neîntemeiată. Merită arătat faptul că cele 2 hotărâri din anul 2004, total opuse, au fost adoptate în unanimitate de exact aceiași 9 judecători, la un interval de o lună; de asemenea, Hotărârile nr. 1/2003 și nr. 8/2004, total opuse, au fost adoptate în unanimitate, iar 6 dintre judecători fiind aceiași.

VIII. Concluzii

Deși legiuitorul constituent a dorit ca legislația electorală să fie rezervată Parlamentului, cu excluderea totală a intervenției Guvernului (atât pe calea ordonanțelor simple, cât și a celor de urgență), în practică s-a generalizat modificarea legilor electorale prin ordonanțe de urgență, ceea ce este neconstituțional. Modificările legilor electorale prin ordonanțe de urgență sunt masive (schimbând complet cele mai multe texte), repetate și la intervale scurte (modificări la modificări, dovadă a unei legiferări guvernamentale pripite și nefundamentate, generând insecuritate juridică). Formele actuale ale legilor electorale, rezultate din modificări succesive prin ordonanțe de urgență, sunt complet diferite de formele lor inițiale, adoptate de Parlament.

²⁷ M.Of. nr. 1032 din 8 noiembrie 2004.

²⁸ Supracit.

²⁹ M.Of. nr. 728 din 17 octombrie 2003.

Curtea Constituțională a abandonat rolul său de gardian al supremației constituționale în această materie, având o jurisprudență laxă.

În acest mod, voința constituantului de a rezerva materia electorală și, deci, problematica exprimării voinței electorilor exclusiv organului legiuitor prin lege organică este constant siluită, ceea ce are un grav impact negativ asupra existenței și stabilității statului de drept, regimului democratic și drepturilor omului.