

Partidul Social Democrat  
Șoseaua Kiseleff 10, Sector 1  
013811 București România

În atenția Domnului Gianni Buquicchio  
Secretariat of the Venice Commission  
Council of Europe  
67075 Strasbourg Cedex  
France  
Tel.: +33 3 88 41 20 67  
Fax: +33 3 88 41 37 38  
e-mail: [venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)

București, 14 Ianuarie 2020

**Re: Modificarea structurală a legislației electorale din România, contrar standardelor europene de bună practică în materie electorală**

Domnule,

Vă scriu **într-un context dificil pentru sistemul democratic din România**. Cu doar câteva luni înainte de alegerile locale prevăzute în luna mai anul curent, **forțele politice care guvernează în prezent România doresc să impună modificări structurale, de amploare, asupra sistemul electoral. Mai exact, partidele aflate la putere intenționează trecerea de la un singur tur pentru alegerea primarilor și președinților de Consilii Județene, la două tururi**. În mod contradictoriu, cei care susțin această modificare intempestivă sunt aceiași decidenți care au stabilit, în 2011, sistemul electoral actual (aplicat pentru prima oară în 2012), ceea ce demonstrează inconsecvența lor și motivația cu totul conjuncturală care stă în spatele intenției de amendare a legislației electorale. **Partidele care guvernează în România abuzează astfel de mandatul limitat dat de Parlament și întreprind demersuri care riscă să afecteze încrederea în democrația românească și statul de drept**.

Sunt un om al dialogului și tind să cred că acest lucru este valabil pentru majoritatea colegilor mei parlamentari și lideri politici. **Orice schimbare de asemenea anvergură nu poate fi decât rezultatul unei dezbateri publice, în Parlamentul României**. Cu argumente, prin demersuri constituționale și legale, am fi putut să realizăm o modificare de asemenea amploare a legislației electorale, care să fie aplicabilă următorului ciclu electoral, fără a afecta actualul proces electoral aflat deja în plină desfășurare.

În opinia noastră, reflectată în pozițiile adoptate anterior de cele mai reprezentative organisme europene în materie, precum Comisia de la Veneția, **realizarea unor modificări structurale de asemenea natură ale sistemului electoral, afectează în mod direct stabilitatea dreptului electoral**, putând favoriza anumite partide, în tentația lor de a-și crea condiții avantajoase în competiția electorală.

Este așadar un abuz de putere evident, care încalcă în mod flagrant Constituția României și standardele de bună practică în materie electorală definite de Comisia de la Veneția și împărtășite de toate statele membre ale Uniunii Europene.

Considerăm, că **operarea unor modificări atât de ample asupra legislației electorale, cu foarte puțin timp înainte de data alegerilor, ar crea un precedent inacceptabil în spațiul Uniunii Europene**, cu efecte incalculabile pe termen lung ce ar putea altera în mod ireversibil fundamentele democrației românești și europene.

Mai grav decât atât, este faptul că **Guvernul și-a anunțat public intenția de a face aceste modificări prin procedura angajării răspunderii, care practic ar anihila orice dezbatere publică sau parlamentară pe acest subiect atât de important pentru democrație și pentru existența statului de drept din România**. Așa cum arată și Curtea Constituțională din România, angajarea răspunderii Guvernului este o procedură cu totul excepțională, care trebuie utilizată doar în situații care reclamă urgența legiferării, nicidecum atunci când se reglementează elementele și principiile fundamentale ale sistemului electoral.

Din păcate, disponibilitatea noastră la dialog, regulile democratice și principiile europene au fost ignorate de forțele politice care astăzi guvernează în România. Abordarea partidelor aflate acum la guvernare trădează mai degrabă un interes pur conjunctural, în tentația lor de a folosi abuziv puterea de stat, pentru a-și crea un avantaj propriu, fără nicio legătură cu interesul public și cu valorile fundamentale pe care a fost clădită democrația europeană.

**Statul de drept este pus în pericol de acest abuz de putere nemaîntâlnit în România. În acest sens, fac apel la autoritatea și experiența dumneavoastră personală, precum și la competențele instituției pe care o coordonați, astfel încât să întreprindeți toate măsurile necesare pentru a evita producerea unei încălcări flagrante a regulilor democratice acceptate de toți actorii politici din România în ultimii 30 de ani.**

În lumina celor subliniate anterior și a documentelor legale la care facem referire, **vă solicit sprijinul pentru a evita o astfel de situație care riscă să afecteze încrederea în democrația românească**. O asemenea decizie, dacă ar rămâne necontestată la nivel european, ar putea conduce spre o pantă autoritară pe care personal am dorit mereu să o evit, indiferent de cine ar fi fost autorul.

În speranța unui răspuns rapid care să evite aceste modificări abuzive și unor demersuri care să ajute la consolidarea democrației românești, vă asigur Domnule Gianni Buquicchio, de întreaga mea disponibilitate în a lucra cu onestitate împreună cu dumneavoastră pentru promovarea valorilor democratice europene în România.

Vă prezint în anexa acestei scrisori principalele aspecte de ordin constituțional și principial ce ar trebui luate în considerare în analiza și evaluarea situației prezentate în această scrisoare.

Cu deosebită stimă,

Marcel Ciolacu

Președintele Camerei Deputaților a Parlamentului României

## Anexa

### **1. Poziția Comisiei de la Veneția cu privire la realizarea unor modificări legislative ale sistemului electoral, cu foarte puțin timp înainte de alegeri**

#### **1.1. Codul de bune practici în materie electorală**

*"Modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului" (pct. 63), respectiv că **"Ceea ce trebuie evitat, este nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite – ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic."** (pct. 65) <sup>1</sup>*

*„Elementele fundamentale ale dreptului electoral, și în special sistemul electoral propriu zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi amendate cu mai puțin de un an înainte de alegeri, sau ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare.”<sup>2</sup>*

#### **1.2. Poziția exprimată în data de 14 aprilie 2016, de secretarul general al Comisiei de la Veneția, Thomas Market, în contextul unei alte tentative ale puterii politice din România de a modifica în mod similar sistemul electoral, pentru a permite alegerile în două tururi de scrutin, cu mai puțin de un an înainte de alegeri.**

*"Cred că, în cazul României, decizia de a schimba sistemul electoral este una politică și acest lucru nu ar trebui făcut chiar înainte de alegerile electorale. Comisia de la Veneția spune că **elementele majore ale sistemului electoral nu trebuie schimbate în anul dinaintea alegerilor**. Motivul este că **pe măsură ce alegerile se apropie, partidele politice pot să evalueze foarte bine care sunt schimbările care le-ar putea fi favorabile sau nu. Cu cât se apropie data alegerilor, cu atât mai mult crește tentația de a schimba sistemul electoral pentru ca partidele să obțină avantaje**. Prin urmare, momentul potrivit pentru schimbarea legislației este după alegerile electorale, când data următoarelor alegeri electorale este îndepărtată. Atunci se poate discuta cu calm, fiind un moment în care nu se poate aprecia ce schimbări vor favoriza un partid sau altul. Respectând toate standardele, în anul care precedă alegerile trebuie evitate schimbările majore de legislație electorală”.*

---

<sup>1</sup>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)

<sup>2</sup>Liniile directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 51-a Sesiuni Plenare(Veneția, 5-6 iulie 2002), Cap. II, pct. 2, lit. b

## **2. Jurisprudența Curții Constituționale din România cu privire la modificarea legislației electorale cu mai puțin de un an înainte de alegeri.**

### **Decizia nr. 51/2012**

*"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 jurisprudență, 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 (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).*

*Or, legea criticată, modificând cu mai puțin de un an înaintea alegerilor procedura de desfășurare a acestora, se abate de la dispozițiile invocate. O asemenea modificare legislativă intempestivă poate fi de natură să creeze dificultăți suplimentare autorităților însărcinate cu aplicarea sa, sub aspectul adaptării la procedura nou instituită și operațiunile de ordin tehnic pe care aceasta le presupune."*

*"nu se pot constitui însă în argumente care să susțină, în orice condiții, restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau ale unor libertăți sau care să susțină măsuri de natură a afecta principii fundamentale ale statului de drept", respectiv că "organizarea la aceeași dată a celor două categorii de alegeri determină încălcarea dreptului de a fi ales, prevăzut de art. 37 din Constituție. Aceasta întrucât există situații în care un candidat care nu a câștigat un mandat de ales local (primar sau președinte de consiliu județean) să își exprime dorința de a participa la alegerile naționale pentru un mandat de parlamentar (deputat sau senator), lucru perfect posibil, dar numai în cazul unor alegeri care se desfășoară la date diferite. Or, legea criticată prevede că, în cazul organizării și desfășurării alegerilor pentru Parlament la aceeași dată cu alegerile pentru autoritățile administrației publice locale, o persoană nu poate candida în același timp pentru funcția de primar și pentru un mandat de deputat sau de senator și nici pentru funcția de președinte al consiliului județean și pentru un mandat de deputat sau de senator."*

## **3. JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PRIVIRE LA PROCEDURA ANGAJĂRII RĂSPUNDERII GUVERNULUI ÎN FAȚA PARLAMENTULUI**

Procedura este reglementată prin art. 114 alin. (1) din Constituție, potrivit căroră "Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege."

### **3.1. Decizia Curții Constituționale nr. 1.557/2009**

La această modalitate simplificată de legiferare "trebuie să se ajungă în extremis atunci când **adoptarea** proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență

*nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență."*

*Prin aceeași decizie, Curtea a mai statuat că "angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. [...] Prin urmare, chiar dacă la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut, pentru că exclusivitatea Guvernului este opozabilă numai Parlamentului, și nu Curții Constituționale ca garant al supremației Legii fundamentale".*

### **3.2. Decizia Curții Constituționale nr. 1.431/2010**

*„Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare".*

*În considerarea acestor rațiuni, Curtea Constituțională a stabilit, pe cale jurisprudențială (Decizia nr. 1.655/2010), criteriile a căror respectare este impusă de art. 114 din Constituție, respectiv:*

*"- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;*

*- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;*

*- importanța domeniului reglementat;*

*- aplicarea imediată a legii în cauză."*

*Art. 115 alin. (6) din Constituție – "Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, NU pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică."*

## **4. JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ALEGERILOR LOCALE ÎN ACELAȘI TIMP CU ALEGERILE PARLAMENTARE**

*O astfel de reglementare „este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept”, instanța de control constituțional reținând că "o procedură greoaie de vot, determinată de numărul mare de buletine de vot, ca și autoritățile publice diferite cu privire la care alegătorii trebuie să își manifeste în același timp opțiunea, pot avea ca efect împiedicarea liberei exprimări a opiniei acestora."*