Revista Universul Juridic ● nr. 5, mai 2019, pp. 7-21

I. EDITORIAL

REFERENDUMUL LA CONFLUENȚA NORMELOR DREPTULUI NAȚIONAL ŞI A REGLEMENTĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA

Anca NIȚĂ

Abstract

The article – beginning with the legal nature of referendums, presents the legal basis of this democratic instrument for wielding state power.

It observes the evolution of national regulations in the field of referendums and it highlights doctrinal opinions, primarily with regard to the nationwide consultative referendum established by article 90 of the Romanian Constitution.

At the same time, it presents the manner in which the Constitutional Court received – through the rationale for the relevant decisions in this field – the recommendations of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) as provided in its Code of Good Practice on Referendums, especially in relation to aspects concerning the legal stability, the validity of the referendum and its effects.

Keywords: *referendum, rule of law, electoral register, legal stability, electoral fraud*

1. Scurte considerații generale privind referendumul

Democrația este regimul politic care are la bază principiul potrivit căruia poporul participă – direct sau prin reprezentanți – la viața politică a statului.

Democrația trebuie să se manifeste în cadrul a două coordonate: pe de o parte, toți cetățenii care sunt afectați de o decizie trebuie să aibă şansa de a participa la luarea deciziei, fie în mod direct, fie prin reprezentanți aleşi, şi, pe de altă parte, decizia finală trebuie să reflecte voința majorității cetățenilor, manifestată direct sau mediat.

Instrumentele democratice, precum referendumul, îşi au importanța lor în arhitectura constituțională a unui sistem politic.

Terminologic cuvântul „referendum" îşi are originile în dreptul roman, unde gerunziul verbului referare desemna o procedură prin care întreg corpul electoral

era consultat în mod direct cu privire la o temă precisă, conferind astfel legitimitate deciziei adoptate .

Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române, prin referendum înțelegem o „consultare directă a cetățenilor, chemați să se pronunțe, prin vot, asupra unui proiect de lege de o deosebită importanță pentru stat sau asupra unor probleme de interes general".

Din punct de vedere semantic, s-a ridicat întrebarea dacă există sinonimie între noțiunea de referendum şi cea de plebiscit, de vreme ce ambele cuvinte se referă la instituțiile electorale în care masa populației votează asupra unei probleme.

Termenul de „referendum" nu se confundă cu cel de „plebiscit", deoarece „plebiscitul" este, din punct de vedere al formei, un referendum care nu se referă la un document sau la o problemă de interes public, ci la un individ[1].

Referendumul are o natură dualistă, deopotrivă politică şi juridică.

Dimensiunea politică a referendumului rezidă în aceea că sarcina declanşării şi stabilirii întrebării adresate cetățenilor revine, de regulă, instituțiilor politice ale statului.

Natura juridică a referendumului îi conferă acestei operațiuni un caracter cvasidirect, întrucât populația cu drept de vot îşi exprimă opțiunea suverană pentru o cale de soluționare a problemei în discuție.

Principalele documente internaționale care consacră acest instrument democratic de consultare populară sunt *Declarația Universală a Drepturilor Omului* – care, la art. 21, stabileşte că „orice persoană are dreptul să participe la guvernarea țării sale, direct sau prin intermediul reprezentanților aleşi în mod liber… voința poporului reprezentând baza autorității puterii publice" şi *Pactul Internațional al Drepturilor Civile şi Politice* – care la art. 25 prevede că „orice cetățean poate participa la adoptarea sarcinilor publice direct sau prin intermediul unor reprezentanți liber aleşi".

Instituția referendumului, deşi în prezent constituie o formă importantă a democrației directe, este şi poate fi utilizată destul de restrâns, cu multă precauție şi cu caracter excepțional, constituind o excepție de la regula principiului reprezentativității, a democrației indirecte, reprezentative.

Referendumul nu trebuie utilizat ca o armă împotriva Parlamentului, manipulând electoratul, şi transformat astfel în plebiscit. Decizia directă luată între Conducător şi Națiune, înlăturând organul reprezentativ (Parlamentul ales), suprimă democrația parlamentară şi duce la dictatură. Referendumul (ca şi alegerile) nu reprezintă elementul unic al regimului democratic. Un regim este de

[1] Ştefan Deaconu, *Instituții politice*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 133.

drept şi democratic dacă respectă cumulativ trei condiții: decizia majorității, sistem decizional constituțional prestabilit şi aderarea la valori democratice[2].

Democrația funcționează în cel mai eficient mod, chiar dacă este departe de a funcționa perfect, prin reprezentare, prin acele mecanisme electorale prin care se exprimă voința poporului şi se creează instituții, autorități reprezentative care transformă această voință în decizii politice, în acte normative şi în măsuri administrative. În acelaşi timp, democrația reprezentativă/indirectă nu este şi singura modalitate de exercitare a suveranității, întrucât în multe sisteme constituționale este prevăzută instituția referendumului prin care poporul, în calitate de deținător al suveranității naționale, preia puterea şi o exercită în mod direct.

Astfel, se naşte un raport firesc între democrația indirectă, manifestată prin alegeri, şi democrația sau guvernarea directă, exercitată prin referendum.

Într-o democrație constituțională, referendumul nu există ca o alternativă la democrația reprezentativă, ci constituie o procedură complementară, dar nu de un rang constituțional inferior, prin care se realizează suveranitatea națională[3].

Giovanni Sartori a exprimat riscul la care asistăm astăzi în legătură cu practica referendumurilor: „Alegătorul obişnuit reacționează, nu acționează. Deciziile politice sunt rareori generate de poporul suveran, ele sunt supuse atenției sale. Iar procesul formării opiniilor nu începe de la populație, el trece pe la populație. [...] Când ni se spune că oamenii înşişi guvernează, trebuie să ne asigurăm că nu este vorba de o democrație de fațadă, de o simplă falsificare a democrației[4]".

2. Regimul juridic al referendumului în România.

2.1. *Cadru normativ*

În majoritatea statelor europene[5], baza juridică a referendumului – ca modalitate fundamentală de exercitare a democrației directe – o reprezintă Constituția, legile de organizare a referendumurilor, precum şi recomandările Codului bunelor practici în materia referendumului, elaborat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, integrate în substanța dispozițiilor reglementatoare.

În România, referendumul – instrument important de realizare a puterii statale, este reglementat la nivel constituțional şi legal.

---

[2] Corneliu Liviu Popescu, *Referendumul consultativ privind parlamentul unicameral şi reducerea numărului parlamentarilor*, în Curierul Judiciar nr. 10/2009.

[3] Attila Varga, *Referendumul consultativ în probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare şi de jurisprudență constituțională*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative 2(37)/2015, p. 2018-2019.

[4] Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, traducere de Doru Pop, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 128.

[5] Excepții: Belgia, Cehia, Cipru, Olanda, state ce nu au consacrate prevederi constituționale sa legislative referitoare la referendum.

Legea fundamentală prevede doar obiectul referendumului la nivel național, consacrând 3 tipuri de referendumuri naționale:

a) cel inițiat de Preşedintele României asupra unor probleme de interes național, reglementat la art. 90;

b) cel referitor la demiterea Preşedintelui României, prevăzut de art. 95 alin. (3);

c) cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, consacrat de art. 151 alin. (3).

Dacă în cazul referendumului reglementat la art. 90 avem de-a face cu o consultare populară cu caracter pur facultativ (adică, dacă Preşedintele României doreşte să îl convoace o poate face, dar dacă nu, nimeni nu îl poate obliga să o facă), în cazul referendumului reglementat la art. 95 şi art. 151, avem de-a face cu un referendum decizional obligatoriu, prin care fie este demis sau păstrat în funcție şeful statului, fie este adoptată sau respinsă legea de modificare a Constituției[6].

Prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică – în acord cu disp. art. 73 alin. 3 lit. d) din Legea fundamentală, fiind detaliate şi dezvoltate prin *Legea nr. 3/2000* privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[7], care consacră – în capitole distincte, referendumul național şi referendumul local.

Legea cadru a referendumului – cea mai veche lege în materie electorală, a fost modificată de-a lungul timpului printr-o serie de acte normative, în special ordonanțe de urgență[8]. De asemenea, în urma admiterii de către Curtea Constituțională a unor excepții de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului, unele prevederi ale Legii nr. 3/2000 referitoare la referendumul cu privire la probleme de interes național – reglementate în Capitolul II, Secțiunea 3 – şi-au încetat efectele juridice[9].

Deşi este unanim acceptat că evitarea modificării legislației electorale prin ordonanțe de urgență şi adoptarea acestor modificări prin legi cu suficient de mult timp înainte de alegeri reprezintă o necesitate, este dincolo de orice îndoială că şi la acest moment a rămas la stadiu de deziderat.

Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, cu modificările şi completările ulterioare, reglementează condițiile formale de organizare ale diferitelor tipuri de referendum, modul de desfăşurare a operațiunilor tehnice, formele de control jurisdicțional, precum şi modalitatea de stabilire a rezultatului.

---

[6] Ştefan Deaconu, *op. cit.*, p. 133.

[7] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

[8] Au fost emise nu mai puțin de 8 astfel de acte normative, respectiv: O.U.G. nr. 92/2003, O.U.G. nr. 99/2005, O.U.G. nr. 27/2007, O.U.G. nr. 34/2007, O.U.G. nr. 103/2009, O.U.G. nr. 41/2012, O.U.G. nr. 15/2016, O.U.G. nr. 86/2018.

[9] Art. 11 alin. 3 – declarat neconstituțional prin Decizia nr. 392/2007; art. 12 alin. 1 – declarat neconstituțional prin Decizia nr. 567/2006.

În cuprinsul prezentului studiu ne vom apleca asupra reglementării referendumului național, cu precădere a referendumului național consultativ prevăzut la art. 90 din Constituție.

În considerarea competențelor specifice atribuite la nivel constituțional în ce priveşte fiecare tipologie de referendum național, art. 15 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 precizează tipul de act normativ prin care se stabileşte organizarea referendumului şi data acestuia, precum şi autoritatea care îl va emite, în funcție de legitimarea sa constituțională în ceea ce priveşte declanşarea referendumului.

Astfel*, obiectul şi data referendumului național* se stabilesc:

a) potrivit Legii nr. 3/2000 cu modificările şi completările ulterioare, în cazul referendumului privind revizuirea Constituției, cu respectarea art. 151 alin. (3) din Constituția României, republicată;

b) prin hotărâre a Parlamentului, în cazul referendumului privind demiterea Preşedintelui României;

c prin decret al Preşedintelui României, în cazul referendumului cu privire la probleme de interes național.

Curtea Constituțională a statuat că „pentru coerența procedurii este rațional ca aceeaşi autoritate care inițiază organizarea referendumului să fie şi cea care stabileşte data şi obiectul referendumului”[10], că „ceea ce este important, sub aspectul conformității procedurii organizării şi desfăşurării referendumului cu spiritul Constituției, este legitimitatea şi forța juridică a actului prin care acesta este declanşat şi prin care se stabilesc aspecte definitorii, aşa cum este şi data la care urmează să aibă loc. Esențial este ca acest act să emane de la autoritatea care are îndrituirea constituțională să inițieze fiecare tip de referendum, în conformitate cu specificul acestuia (...)”.

Cu referire la data referendumului, instanța de contencios constituțional a statuat că „potrivit Constituției, nu există nicio altă condiție care să interzică organizarea şi desfăşurarea referendumului simultan cu alegerile prezidențiale, parlamentare, locale sau alegerile pentru Parlamentul European ori într-un anumit interval de timp anterior sau posterior alegerilor menționate. Ca atare, acolo unde legea nu distinge, nici interpretul nu poate să o facă”[11].

S-a avansat şi opinia – la care ne raliem, în sensul că şi dacă melanjul dintre referendum şi alte alegeri (parlamentare – naționale sau europene, prezidențiale) a fost declarat constituțional, „trebuie apreciat, cu bună-credință, că dacă există, cu adevărat, o problemă națională extrem de importantă, care să necesite organizarea unui referendum (şi nu a unui simplu sondaj național de opinie), atunci referen-

[10] Decizia nr. 612 din 3 octombrie 2017, publicată în M. Of. nr. 922/23.11.2017.

[11] Decizia nr.147/2007, publicată în M. Of. nr. 162/7.03.2007; Decizia nr. 146/2019, publicată în M. Of. nr. 240/28.03.2019.

dumul trebuie tratat corespunzător importanței sale şi organizat separat, nu ca simplă anexă electorală”[12].

Procedura referendumului este deosebită pentru cele trei forme de referendum național. Astfel:

Cu referire la procedura pentru revizuirea Constituției se stabileşte că, după adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire a Constituției de către Parlament, în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire, se organizează obligatoriu referendumul la care cetățenii sunt chemați să răspundă la următoarea întrebare „Sunteți de acord cu legea de revizuire a Constituției în forma adoptată de Parlament?”

În cazul referendumului pentru demiterea preşedintelui, după suspendarea sa de către Parlament, în cel mult 30 de zile de la data suspendării se organizează obligatoriu un referendum, la care cetățenii sunt chemați să răspundă la următoarea întrebare „Sunteți de acord cu demiterea Preşedintelui României?”

Procedura organizării referendumului consultativ național presupune două etape succesive: 1) consultarea Parlamentului care, în Camerele reunite, adoptă o hotărâre cu votul majorității deputaților şi senatorilor prezenți în termen de cel mult 20 de zile calendaristice de la solicitarea Preşedintelui şi 2) consultarea poporului, care îşi exprimă voința – exprimându-se cu DA sau NU cu privire la problemele de interes național ce îi sunt supuse de către Preşedinte.

Legea – forma modificată prin O.U.G. nr. 103/2009 –, prevede, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, un cvorum de participare de 30% şi un cvorum al voturilor valabil exprimate de 25%, ambele raportate la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente[13].

Dispoziții comune privind *desfăşurarea referendumului* regăsim în Capitolul IV al Legii.

Legea reglementată expres modalitatea de vot pentru situația în care referendumul național are loc la aceeaşi dată cu alegerile pentru Senat şi Camera Deputaților, alegerile pentru Preşedintele României, alegerile pentru membrii din România în Parlamentul European sau alegerile pentru autoritățile administrației publice locale, după caz.

Într-o atare situație, alegătorii votează în aceleaşi secții de votare, în acelaşi interval de timp, cu aceleaşi ştampile cu mențiunea «VOTAT», pe buletine de vot separate, prezența la vot fiind consemnată pe liste electorale distincte pentru cele două tipuri de scrutin. Alegătorii pot opta să îşi exercite dreptul de vot numai pentru un singur tip de scrutin sau pentru ambele scrutine[14].

---

[12] Opinia APADOR-CH cu privire la organizarea referendumului național simultan cu alte alegeri, disponibilă pe http://www.apador.org/tag/apador-ch/.

[13] Diminuarea cvorumului de participare la referendum (de la 50% la 30%), a fost apreciată de instanța de contencios constituțional – prin Decizia nr. 334/2013, ca nefiind în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (3) şi (5), art. 2 şi art. 147 alin. (4) din Constituție.

[14] Art. 15[1] din Lege, forma modificată prin O.U.G. nr. 29/8.05.2019.

Legea reglementează de o manieră clară modul de constituire şi funcționare a Biroului Electoral Central, a birourilor electorale de circumscripție ale județelor şi al municipiului Bucureşti, a oficiilor electorale ale sectoarelor municipiului Bucureşti şi biroul electoral pentru secțiile de votare din străinătate, precum şi a birourilor electorale ale secțiilor de votare[15].

Practica referendară a relevat că Legea nr. 3/2000 nu reglementează sau reglementează de o manieră expeditivă şi sumară o serie de aspecte importante pentru corectitudinea organizării şi desfăşurării referendumului cum ar fi: campania pentru referendum[16]; mijloacele de prevenție a exercițiului de mai multe ori a dreptului de vot de către aceeaşi persoană, cu referire specială la lipsa Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal (SIMPV), observarea referendumului; menționarea numărului persoanelor înscrise în listele electorale speciale şi suplimentare în modelele proceselor verbale[17].

De asemenea, s-a invocat faptul că lipsa unei infrastructuri legale şi organizatorice de sine stătătoare a referendumului național, marcată de utilizarea abundentă de către Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, de o manieră nesistematizată, a normelor de trimitere către diverse legi electorale, în vigoare sau abrogate, este de natură să creeze multiple disfuncționalități în organizarea efectivă a unui referendum național[18].

Acest din urmă inconvenient, respectiv aplicarea prin analogie a prevederilor substanțial diferite ale Legii cadru în materie electorală – Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaților, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Autorității Electorale Permanente, față de legile abrogate[19] a fost depăşit prin introducerea în cuprinsul Legii nr. 3/2000 a unui text corespondent, art. 62, care prevede că „Dispozițiile prezentei legi se completează în mod corespunzător cu cele ale Legii nr. 208/2015, cu modificările şi completările ulterioare, cu excepția celor privind Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot şi de prevenire a votului ilegal şi centralizarea electronică a rezultatelor votării".

Dacă modificarea privind trimiterile la dispozițiile Legii nr. 208/2015 a fost salutară, nu aceeaşi abordare se poate reține în referire la exceptarea pentru acest

---

[15] Art. 23-29 din Lege.

[16] Art. 30: (1) Campania pentru referendum începe la data aducerii la cunoştința publică a datei referendumului .(2) În campania pentru referendum partidele politice şi cetățenii au dreptul să îşi exprime opiniile în mod liber şi fără nici o discriminare, prin mitinguri, prin adunări publice şi prin mijloace de informare în masa.(3) Mijloacele folosite în campania pentru referendum nu trebuie să contravină ordinii de drept.

[17] Cartea Albă a referendumului național din 17 mai 2007 elaborată de Autoritatea Electorală Permanentă, disponibilă: http://roaep.ro/legislatie/w.content/uploads/2015/06/cartea_alba_referendum_mai_2007.pdf.

[18] Nota de fundamentare a O.U.G. nr. 86/2018, disponibilă pe http://gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare.

[19] Legea nr. 70/1991, Legea nr. 68/1992 şi Legea nr. 35/2008

tip de scrutin a SIMPV şi a centralizării electronice a rezultatelor votării. Aceasta mai cu seamă în condițiile în care, Autoritatea Electorală permanentă a surprins în repetare rânduri că o depistare eficientă a cazurilor de vot multiplu din numărul total al alegătorilor prezenți la urne se poate realiza numai prin mijloace informatice, respectiv prin constituirea unei baze de date centralizate la nivel național şi interogarea pe diferite criterii a acesteia, prin intermediul unei aplicații informatice.

Criticată a fost şi neconcordanța dintre dispozițiile art. 45 – care stabilesc că respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului național este confirmată de Curtea Constituțională şi prevederile art. 43[1] alin. 5 din Legea nr. 3/2000 – potrivit cu care Autoritatea Electorală Permanentă verifică listele electorale suplimentare în vederea depistării eventualei existențe a unor voturi multiple, în termen de 60 de zile de la data referendumului. În mod judicios, s-a semnalat faptul că „În cazul în care neregulile constatate au afectat rezultatul referendumului, acesta nu mai poate fi invalidat, generând consecințe deosebit de grave asupra legitimității rezultatului referendumului confirmat de Curtea Constituțională”[20].

Semnalele trase de Autoritatea Electorală Permanentă sub acest aspect nu au rămas fără ecou, însă intervenția legislativă cu referire la modalitatea în care Autoritatea Electorală Permanentă realizează controlul în vederea depistării eventualelor voturi multiple sau a persoanelor care au votat fără a avea drept de vot este departe de a clarifica de o manieră satisfăcătoare situația relevată.

Potrivit noii reglementări, introduse prin art. I pct. 15 din O.U.G. nr. 86/2018, art. 43[1] alin. (5) din Legea nr. 3/2000 a fost abrogat, situația în discuție regăsindu-se în art. 43[1] alin. (4) din aceeaşi lege[21].

Şi în forma modificată a legii, verificarea listele electorale permanente şi listele electorale suplimentare utilizate în cadrul secțiilor de votare intervine ulterior încheierii procedurii referendare – în cel mult 15 zile de la data constatării valabilității referendumului național, elementul de noutate fiind dat de modalitatea în care poate surveni verificarea, respectiv doar la sesizarea persoanelor interesate.

---

[20] Cartea Albă a referendumului național din 17 mai 2007 elaborată de Autoritatea ElectoralăPermanentă,disponibilă:http://roaep.ro/legislatie/w.content/uploads/2015/06/cartea_alba_referendum_mai_2007.pdf.

[21] Art. 43[1] alin. 4: „Biroul Electoral Central va transmite listele electorale permanente, respectiv listele electorale suplimentare utilizate în cadrul secțiilor de votare Autorității Electorale Permanente. La sesizarea persoanelor interesate, făcută în cel mult 15 zile de la data constatării valabilității referendumului național şi însoțită de probele pe care se întemeiază, Autoritatea Electorală Permanentă verifică listele electorale permanente şi listele electorale suplimentare utilizate în cadrul secțiilor de votare la care se referă sesizarea, în vederea descoperirii cazurilor în care o persoană a votat fără a avea drept de vot sau a votat de mai multe ori. În situația în care Autoritatea Electorală Permanentă va constata existența unor persoane care au votat fără a avea drept de vot sau şi-au exercitat votul de mai multe ori, va sesiza organele de urmărire penală în vederea aplicării prevederilor art. 387 din Codul penal”.

Instanța de contencios constituțional a statuat[22] că „Noua concepție legislativă potrivit căreia Autoritatea Electorală Permanentă nu mai verifică din oficiu, în termen de 60 de zile de la data referendumului, listele electorale permanente şi tabelele electorale utilizate în cadrul secțiilor de votare în vederea depistării eventualelor voturi multiple, ci doar la sesizarea persoanelor interesate, făcută în cel mult 15 zile de la data constatării valabilității referendumului național şi însoțită de probele pe care se întemeiază" nu contravine Legii fundamentale.

Consecințele organizării unui referendum național diferă funcție de natura referendumului (facultativ /obligatoriu), respectiv: a) referendumul consacrat de art. 95 şi art. 151 din Constituție produce efecte juridice direct prin validarea rezultatului său; b) referendumul prevăzut de art. 90 nu produce efecte juridice directe prin validarea rezultatului său[23].

Doctrina de specialitate a fost unanimă în a considera, pe de o parte, că rezultatul referendumului consacrat de art. 90 din Constituție nu poate fi decât unul consultativ pentru autoritățile statului – care nu sunt obligate la adoptarea unor decizii în concordanță cu voința poporului, iar pe de altă parte că, aceste autorități nu pot rămâne pasive la dorința de schimbare în domeniul în care poporul a fost consultat, că „rezultatul referendumului obligă moral Parlamentul".

Doctrina reuneşte opiniile emise cu o anumită autoritate – bazată pe competențe profesionale certe – mai ales de către membrii lumii academice[24], fără a avea însă valoarea de sursă de drept.

În ce priveşte efectele referendumului, legislația românească în materie este deficitară, întrucât nu prevede în mod expres care sunt acestea şi procedura de urmat.

Procedura organizării şi desfăşurării referendumului este supusă unui control de constituționalitate întrucât Curtea Constituțională are atribuția de a veghea asupra respectării acestei proceduri şi confirmă rezultatele acestuia[25].

2.2. Documentele Comisiei de la Veneția în materie referendară şi jurisprudența relevantă a C.C.R.

Fiind un instrument important de realizare a puterii statale, modul de organizare şi desfăşurare a referendumului a constituit obiect de interes pentru

---

[22] *Decizia nr. 143/13.03.2019* referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea O.U.G. nr. 86/2018 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, precum şi pentru unele măsuri pentru buna organizare şi desfăşurare a referendumului național pentru revizuirea Constituției

[23] În lipsa unei reglementări precise, la nivel constituțional, a efectelor unui referendum consultativ, în spațiul public a fost lansată deseori opinia că exercitarea suveranității poporului prin acest fel de referendum, potrivit art. 2 alin. 1 din Constituție, rămâne, în practică, doar la nivel declarativ.

[24] Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.

[25] Art. 146 lit. i) din Constituție; art. 45 din Legea nr. 3/2000.

organismele internaționale cu atribuții în materia asigurării unui regim democratic de realizare a puterii statale[26].

Comisa Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a adoptat, cu prilejul celei de a 18 reuniuni din 12 octombrie 2006 *Liniile directoare cu privire la organizarea referendumului* (referindu-se la referendum ca „patrimoniu electoral european"), document prin care se reglementează regulile referitoare la vot, întocmirea listelor electorale, modul de organizare a votului, drepturile minorităților naționale în privința votului, validarea şi consecințele referendumului.

Având în vedere statutul României de parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului şi de stat membru al Consiliului Europei, recomandările Comisiei de la Veneția – a căror lipsă a obligativității nu este contestată, nu pot rămâne fără efecte în plan practic, fiind necesar a fi avute în vedere la îmbunătățirea cadrului normativ, fără ca aceasta să echivaleze cu o încălcare a principiului supremației Constituției României, statuat în art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

Instanța de contencios constituțional a făcut adesea referire în considerentele deciziilor pronunțate la Codul de bune practici în materie de referendum[27], relevând că deşi actele Comisiei de la Veneția au valoare de recomandare, acestea nu pot fi ignorate, întrucât încorporează o bogată practică a statelor democratice. Totodată, Curtea aminteşte că acest document internațional relevant este reținut şi în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (de exemplu, Hotărârea pronunțată în Cauza Petkov şi alții împotriva Bulgariei din 11 iunie 2009 sau Hotărârea pronunțată în Cauza Grosaru împotriva României din 2 martie 2010).

Recomandările Comisiei de la Veneția au fost invocate de instanța de contencios constituțional, în special, atunci când au fost puse în discuție aspecte ce vizează: a) stabilitatea legislației în materie de referendum; b) valabilitatea referendumului; c) efectele acestuia[28].

În ceea ce priveşte *stabilitatea reglementărilor în materie*, Codul elaborat de Comisia de la Veneția statuează". Cu excepția regulilor tehnice şi de detaliu (care pot fi la nivel de reglementări – ale executivului), regulile în materie referendară trebuie să aibă cel puțin rang de lege. Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie să poată fi modificate cel puțin un an înainte de referendum".

Documentul stabileşte ca reguli fundamentale în special regulile care privesc: – componența comisiilor electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea

[26] Ştefan Deaconu, *op. cit.*, p. 135

[27] Adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 19 reuniune şi de Comisia de la Veneția la cea de-a 7-a sesiune plenară, Veneția, martie 2007.

[28] Tudorel Toader, Marieta Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 153.

referendumului; – dreptul de vot şi listele electorale; – validitatea în sens formal şi material a textului supus referendumului; – efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu); – participarea partizanilor şi adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice, cvorumul de participare la referendum.

Instanța de contencios constituțional s-a prevalat de această recomandare, invocând-o în fundamentarea deciziilor pronunțate[29] în exercitarea controlului apriori al actelor normative emise pentru modificarea Legii nr. 3/2000.

Tot Curtea Constituțională, pe cale jurisprudențială, este cea care a impus securitatea juridică drept principiu fundamental al dreptului dedus din interpretarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5), stabilind că „este necesar ca textul să fi e regândit în ansamblul său" ori de câte ori o normă „instituie un regim mixt şi confuz, derutant atât pentru persoana care se poate afla în ipoteza normei, cât şi pentru instanța chemată să aprecieze cu privire la vinovăția acesteia[30].

Cu referire la *valabilitatea referendumului*, Codul de bune practici în materie de referendum nu recomandă următoarele: a) un cvorum (prag, procentaj minimal) de participare, întrucât îi asimilează pe cei care se abțin cu partizanii votului negativ; b) un cvorum de aprobare (acceptarea de către un procentaj minimal din numărul alegătorilor înscrişi), întrucât riscă să creeze o situație politică dificilă în cazul când proiectul este adoptat cu o majoritate simplă, inferioară însă cvorumului (pragului) necesar.

Curtea Constituțională – având a se pronunța asupra soluției legislative privind condițiile de validitate a referendumului sub aspectul cvorumului de participare de 30%, respectiv al celui de validare, de cel puțin 25% din cei înscrişi pe listele electorale permanente, stabileşte că „soluția legislativă respectă şi Recomandările Comisiei de la Veneția, dat fiind faptul că, în Raportul adoptat la cea de-a 64-a Sesiune Plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2005), referitor la „Referendumul în Europa – Analiza reglementărilor juridice din statele europene" cu privire la cvorumul de participare s-a reținut că „cele mai multe state nu prevăd un cvorum pentru a valida rezultatul unui referendum. În cazul în care cvorumul există acesta poate îmbrăca două forme: cvorum de participare sau cvorum de aprobare[31]".

---

[29] Decizia nr. 736/ 2012, publicată în M. Of. nr. 516/25.07.2012; Decizia nr. 334/2013, publicată în M. Of. nr. 407/5.07.2013.

[30] Decizia nr. 51/2012, publicată în M. Of. nr. 90/3.02.2012.

[31] În considerentele Deciziei nr. 334/2013, Curtea arată că: În Liniile directoare ale Comisiei de la Veneția – Codul de bune practici în materie de referendum – s-a stabilit recomandarea de a nu elabora dispoziții cu privire la regulile aplicate cvorumurilor. Astfel, în Raportul explicativ al aceluiaşi document, s-a reținut: *„Cvorumul de participare (pragul minim) are ca rezultat faptul că este în interesul opozanților propunerii să se abțină decât să voteze împotrivă", dar şi că „încurajarea abținerilor sau impunerea punctului de vedere al unei minorități nu este un lucru sănătos pentru o democrație. În plus, este foarte tentantă falsificarea ratei de participare în fața unei opoziții slabe"*. Aceste recomandări (...), nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu, ci reprezintă „coordonate ale unui scrutin democratic, în raport cu care statele - care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim – îşi pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, şi a dreptului de a fi ales şi de a alege, în special".

Prin *Decizia nr. 143/13.03.2019*[32] *(parag. 83-87)* – în argumentarea admiterii obiecției de neconstituționalitate a prevederilor articolului unic (cu referire la art. I pct. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2018[33]), Curtea a statuat următoarele:

„Dispozițiile art. I pct. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2018, potrivit cărora, în tot cuprinsul anexelor nr. 2-6 din Legea nr. 3/2000, sintagma „Numărul participanților trebuie să fie egal cu suma ce rezultă din adiționarea cifrelor de la pct. 5, 6 şi 7" se înlocuieşte cu sintagma „Pct. 2 >/= Pct. 5 + pct. 6 + pct. 7", unde 2 este numărul participanților la referendum, 5 este numărul voturilor valabil exprimate la răspunsul „DA", 6 este numărul voturilor valabil exprimate la răspunsul „NU", iar 7 este numărul voturilor nule.

Formula este similară în ambele versiuni, diferența constând în relația dintre cei doi termeni, în varianta inițială fiind vorba despre egalitate perfectă, în noua redactare permițându-se depăşirea celui de-al doilea termen. Cu alte cuvinte, dacă înainte de modificare numărul participanților se considera că trebuie să fie egal cu suma voturilor valabil exprimate la răspunsul „DA", a celor la răspunsul „NU" şi a voturilor nule, în actuala variantă, rezultată în urma modificării prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2019, Legea nr. 3/2000 prevede că numărul participanților se consideră a fi egal sau mai mare cu suma voturilor valabil exprimate la răspunsul „DA", a celor la răspunsul „NU" şi a voturilor nule.

În condițiile în care, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, Curtea constată că numărul participanților are o importanță crucială în ceea ce priveşte condiția prealabilă a cvorumului de participare, ce determină validitatea în sine a referendumului. Ca atare, prevederile legale care acordă relevanță juridică numărului de persoane care nu şi-au exprimat dreptul de vot în niciun fel, nici măcar printr-un vot nul, dar a căror prezență a fost consemnată în procesele-verbale ale secțiilor de votare, pot să vicieze condiția de cvorum cerută pentru validitatea referendumului, crescând în mod artificial numărul participanților prin luarea în considerare şi a celor care nu şi-au exercitat în niciun fel dreptul de vot. În această manieră, formula propusă tinde să denatureze realitatea, conferind valențe juridice unor atitudini contrare spiritului civic şi pune în discuție caracterul de stat de drept, prin riscul pe care îl implică, de alterare a rezultatului referitor la validitatea referendumului.

Curtea observă, în acelaşi timp, că nu este exclusă nici ipoteza evidențiată în punctul de vedere al preşedintelui Camerei Deputaților şi al Guvernului, potrivit

[32] Publicată în M. Of. nr. 331/2.05.2019.

[33] O.U.G. nr. 86/2018 cuprinde 13 articole (art. I-art. XIII) primul dintre acestea fiind cel care conține diverse modificări aduse direct Legii nr. 3/2000 (pct. 1-18), iar celelalte 12 cuprinzând prevederi destinate în mod specific organizării şi desfăşurării referendumului național pentru revizuirea Constituției din zilele de 6 şi 7 octombrie 2018.

căreia, în practică, este posibil ca unii dintre alegători să nu îşi exercite dreptul de vot, deşi se prezintă la urne, fiind luați în evidențele birourilor electorale ale secțiilor de votare respective. De aceea, pentru rigoare juridică şi pentru o corectă reflectare a realității faptice, formula propusă de legiuitor ar trebui să facă referire la numărul participanților care şi-au exercitat efectiv dreptul de vot, introducând în urnă buletinul de vot, indiferent de opțiunea exprimată.

În acest context, Curtea subliniază, totodată, că, în Codul de bune practici în materie de referendum adoptat de Comisia de la Veneția, se prevede în mod explicit, la secțiunea 3.2. „Libera exprimare a voinței electoratului şi combaterea fraudei", lit. a) „Procedura de votare", pct. (ix), că „buletinele de vot neutilizate sau anulate nu trebuie scoase din incinta secției de votare".

Cu privire la *efectele referendumului*, Comisia de la Veneția statuează următoarele: a) Efectele referendumului, decizional sau consultativ, trebuie să fie precizate expres în Constituție sau prin lege; b) Este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă are însă caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară.

După cum am menționat, legislația națională nu prevede în mod expres efectele referendumului şi nici procedura de urmat.

Instanța de contencios constituțional – cu ocazia examinării din oficiu a propunerii legislative de revizuire a Constituției României, în cauza ce format obiectul Dosarului nr. 95A/2014, în referire la modificarea art.90 a statuat:

(...) Referendumul, indiferent de caracterul său – decizional sau consultativ –, reprezintă o modalitate de exercitare a suveranității naționale, întemeiate pe art. 2 din Constituție, care consacră voința constituantului român, potrivit căreia, în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține poporului român, însă aceasta nu poate fi exercitată într-un mod direct, nemijlocit, la nivel individual, forma de exercitare fiind cea indirectă, mijlocită, prin procedeul alegerii organelor reprezentative, prin exprimarea voinței cetățenilor în cadrul alegerilor libere, periodice şi corecte, precum şi prin referendum.

Întrucât pot exista situații în care problematica asupra căreia poporul este chemat să îşi exprime voința să afecteze interesele reprezentanților aleşi (cum este cazul reducerii numărului de parlamentari sau al reducerii indemnizațiilor parlamentarilor), Comisia de la Veneția, în documentul intitulat Linii directoare pentru organizarea referendumului, adoptat la cea de-a 68-a sesiune plenară (13-14 octombrie 2007), 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, este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă însă are caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară.

În cazul referendumului consultativ, faptul că nu este stabilită o astfel de procedură ulterioară nu se traduce într-o lipsă a efectelor acestui referendum. Din această perspectivă, 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 aleşii 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 (a se vedea Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 473 din 11 iulie 2013).

Această interpretare se întemeiază şi pe principiul loialității constituționale, desprins şi interpretat prin coroborarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 – „Statul român", art. 2 – „Suveranitatea" şi art. 61 – „Rolul şi structura" (Parlamentului), principiu care, în această materie, impune ca autoritățile cu competențe decizionale în domeniile vizate de problematica supusă referendumului (în cazul de față Parlamentul) să ia în considerare, să analizeze şi 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"[34].

Curtea Constituțională a recomandat ca Parlamentul, în calitate de putere constituantă derivată să „reglementeze în cadrul art. 90 din Constituție, efectele juridice pe care rezultatul referendumului consultativ le produce, precum şi a procedurii ulterioare organizării unui astfel de scrutin".

Această abordare a problematicii privitoare la efectele referendumului consultativ nu constituie un reviriment al jurisprudenței Curții Constituționale, care şi anterior pronunțării Deciziei nr. 80/2014, a statuat în sensul că: „Faptul că, în cazul referendumului consultativ, nu este stabilită o astfel de procedură ulterioară nu se traduce într-o lipsă a efectelor acestui referendum. Nici nu ar fi admisibil într-un stat de drept ca voința populară, exprimată cu o largă majoritate (...), să fie ignorată de reprezentanții aleşi ai poporului"[35].

3. Considerații finale

Recursul la referendum – ca modalitate de consultare a corpului electoral la scară națională – a devenit în ultimii ani în România o practică acceptată, chiar dacă, de fiecare dată când acesta a fost invocat şi preconizat, punctele de vedere au fost împărțite şi contrapuse.

[34] Decizia nr. 80/2014 , publicată în M. Of. nr. 246/7.04.2014, par. 283-286.
[35] Decizia nr. 682/2012, publicată în M. Of. nr. 473/11.07.2012.

Referendumul are şi virtuți, dar şi carențe care trebuie avute în vedere în mod responsabil, fără ca acestea din urmă să-i desființeze rolul important pe care l-a conştientizat şi legiuitorul român atunci când l-a consacrat în actele normative privind guvernarea statului, în general, şi administrarea colectivităților locale, în particular[36].

[36] Virginia Vedinaş, *Referendumul – între libertate şi constituționalitate*, în Revista de drept constituțional nr. 1/2018.