



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 181 (XXV) — Nr. 754

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Miercuri, 4 decembrie 2013

SUMAR

Nr.	Pagina
DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE	
Decizia nr. 471 din 14 noiembrie 2013 cu privire la obiectia de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.....	1-7
Opinie separată	7-8

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 471

din 14 noiembrie 2013

cu privire la obiectia de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

Augustin Zegrean — președinte
Valer Dorneanu — judecător
Petre Lăzăroiu — judecător
Mircea Ștefan Minea — judecător
Daniel Marius Morar — judecător
Iulia Antoanella Motoc — judecător
Mona-Maria Pivniceru — judecător
Puskás Valentin Zoltán — judecător
Tudorel Toader — judecător
Mihaela Senia Costinescu — magistrat-asistent-șef

I. 1. Cu Adresa nr. 1.981 din 20 septembrie 2013, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.311 din 23 septembrie 2013 și constituie obiectul Dosarului nr. 590A/2013.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

La data de 22 octombrie 2013, autorul sesizării a transmis un înscris de completare a motivării obiecției de neconstituționalitate formulate, înscris înregistrat și atașat la dosarul cauzei.

II. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, autorul susține că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, transmisă Președintelui României spre promulgare, este neconstituțională, deoarece contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituția României, republicată, potrivit cărora „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”, precum și prevederilor art. 2 alin. (1) și (2) din aceasta, potrivit cărora: „(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.

(2) Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.”

Legea criticată prevede că rezultatul referendumului depinde de îndeplinirea cumulativă a două condiții: una referitoare la numărul minim de cetățeni care trebuie să participe la referendum pentru ca acesta să fie valabil și una privitoare la numărul de voturi valabil exprimate, care determină rezultatul referendumului. În acest sens, noua lege introduce, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, un quorum de

participare de cel puțin 30% și un cvorum al voturilor valabil exprimate de cel puțin 25%, ambele raportate la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente. Această soluție legislativă se regăsește în cazul referendumului privind revizuirea Constituției, al referendumului pentru demiterea Președintelui României, al referendumului cu privire la probleme de interes național și al referendumului local.

Autorul sesizării susține că reglementarea unui cvorum de participare la referendum de cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente încalcă prevederile art. 2 alin. (1) din Constituție, deoarece premisa unei manifestări democratice a suveranității prin intermediul poporului se poate asigura doar prin participarea la referendum a majorității cetățenilor, constând în jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

În acest sens, arată că în jurisprudența sa Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, că întrunirea majorității absolute care constă în jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală. Participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică.

Așadar, atribuirea suveranității, prin lege, unui grup format din 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente constituie o încălcare a prevederilor art. 2 alin. (2) din Constituția României.

Mai mult, caracterul democratic al statului vizează participarea cetățenilor la conducerea treburilor publice și presupune ca deciziile să fie întemeiate pe voința poporului, de aceea democrația constituțională implică o guvernare realizată de către majoritate, în acord cu voința sa. Luarea deciziilor, prin calea directă a referendumului, trebuie să implice o majoritate de participare a cetățenilor, iar reglementarea unui cvorum de participare de 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente poate aduce atingere principiilor generale pe care se întemeiază statul român, respectiv caracterului democratic, reprezentând o încălcare a prevederilor art. 1 alin. (3) din Constituția României, republicată.

Totodată, se mai menționează faptul că, prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013, aplicând regulile interpretării prin analogie, Curtea Constituțională s-a exprimat în sensul că, în domeniul dreptului parlamentar, aplicarea principiului „majoritatea decide, opoziția se exprimă” denotă faptul că opinia majoritară din Parlament este prezumat că reflectă opinia majoritară din societate, iar dreptul opoziției de a se exprima este o consecință a dreptului inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opiniile. Un asemenea principiu asigură, pe de o parte, legitimitatea guvernării, iar, pe de altă parte, condițiile pentru realizarea alternanței la guvernare. Pentru aceleași rațiuni, în cadrul procedurii de consultare democratică a populației, se aplică același principiu, însă majoritatea decidentă trebuie să se raporteze la un anumit nivel de reprezentativitate sub aspectul participării la vot pentru ca hotărârea finală să se bucure de legitimitatea necesară, iar un prag de participare de 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente nu poate să confere o asemenea legitimitate.

În ceea ce privește referendumul organizat pentru definitivarea procedurii de revizuire a Constituției, păstrarea cvorumului de cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente este cu atât mai justificată dacă avem în vedere că Legea fundamentală a unui stat democratic are ca trăsătură definitorie stabilitatea. Aceasta este o cerință imanentă a statului de drept.

În România, procedura de revizuire a Constituției se caracterizează prin aceea că puterea constituantă derivată este ținută să respecte voința Adunării Constituante, definitivată prin referendumul din 1991. Membrii Adunării Constituante au apreciat atunci că nu se impune proclamarea expresă a unui cvorum necesar pentru aprobarea legii de revizuire a Constituției, prin referendum, fiind suficientă o construcție constituțională care să se bazeze pe principiile democratice. În concepția suveranității populare, fiecare cetățean este deținătorul unei porțiuni de suveranitate, iar voința majorității reprezintă cvorum esențial pentru asigurarea caracterului democratic de modificare a voinței puterii constituante originare. A modifica voința puterii constituante originare, neținând cont

de principiile generale, intangibile, ale statului român, prin utilizarea unor instrumente legale inferioare ca forță juridică, aduce atingere art. 1 și art. 2 din Constituție.

Prin art. 151 din Constituție, se îmbină tehnicile specifice democrației reprezentative cu cele ale democrației directe. Astfel, cerința aprobării prin referendum popular sintetizează voința suverană a corpului electoral, voință ce nu poate fi modificată, în baza principiului analogiei juridice, decât în aceleași condiții. Constituția României cuprinde o serie de modalități tehnice de garantare a unui anumit grad de rigiditate a acesteia, de natură să asigure stabilitatea întregului sistem normativ al unui stat, certitudinea și predictibilitatea sa. De aceea, revizuirea Legii fundamentale trebuie corelată atât cu regimul juridic al inițiativei legislative populare, cât și cu cel al adoptării proiectului sau propunerii de revizuire de către Parlament. În acest sens, Legea fundamentală impune un cvorum deosebit de adoptare, tocmai pentru a sublinia forța juridică a Constituției.

Având în vedere faptul că actuala Constituție, adoptată în anul 1991, a fost revizuită în anul 2003 cu participarea la referendum a unei majorități de 50% plus unu din numărul cetățenilor înscrși în listele electorale permanente, diminuarea pragului de participare la 30% va conduce, în opinia autorului sesizării, la o lipsă de legitimitate a modificărilor aduse printr-o nouă lege de revizuire, generând o situație de instabilitate constituțională.

Pe de altă parte, se arată că validarea unui astfel de referendum, la care au participat doar 30% din numărul cetățenilor cu drept de vot, este contrară interpretării sistematice și cu bună-credință a prevederilor Constituției, ceea ce încalcă atât normele constituționale cu valoare de principiu în stabilirea sensului noțiunii de „majoritate”, cât și art. 2 din Constituția României.

Mai mult, schimbarea jurisprudenței Curții Constituționale, relevantă fiind Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, fără a interveni vreun element nou, nu se justifică.

Se apreciază, așadar, că un cvorum de participare prea restrâns va conduce la adoptarea unor decizii majore aplicabile tuturor cetățenilor și va face posibilă exercitarea suveranității naționale de o minoritate a populației, încălcându-se principiile democrației.

Pe de altă parte, stipularea unui cvorum de participare la referendum de cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente vine în contradicție cu avizele și recomandările unor instituții de nivel european.

Ca o consecință a obligativității respectării de către statul român a tratatelor internaționale în general și a legislației europene, în special, România este ținută și de obligația de a respecta actele instituțiilor Consiliului Europei, implicit ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept — Comisia de la Veneția, precum și actele instituțiilor Uniunii Europene, respectiv recomandările Comisiei Europene, cuprinse în Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare, din data de 30 ianuarie 2013.

Astfel, prin Avizul nr. 685/2012 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14—15 decembrie 2012), această instituție a Consiliului Europei a statuat la pct. 31 și 32 următoarele:

„31. Norma generală de la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 este mai stabilă. Textul original al acestui articol, care face referire la toate tipurile de referendum, are următorul conținut: «Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale». Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 a modificat această normă după cum urmează: «Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente». Deși este regretabil faptul că o astfel de normă a fost modificată printr-o ordonanță de urgență emisă de Guvern, ideea de bază este că pragul de 50% pentru cvorumul de participare nu a fost afectat de această modificare.

32. Legea nr. 129/2007, care elimina cворumul de participare de 50% în cazul unui referendum privind suspendarea Președintelui, a fost adoptată la 5 mai 2007. Un referendum privind suspendarea Președintelui a fost organizat la 19 mai 2007. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 care elimina cворumul a fost publicată la 5 iulie 2012. Referendumul a fost organizat în data de 29 iulie 2012. Aceasta înseamnă că atât în 2007, cât și în 2012, cворumul necesar pentru adoptarea unui referendum privind suspendarea Președintelui a fost modificat în condițiile în care suspendarea era iminentă. Cu alte cuvinte, regulile jocului au fost modificate pe parcurs. Astfel de modificări ale legislației electorale în funcție de interese reprezintă o încălcare a principiului securității juridice și a principiului stabilității referendumului.”

Posibilitatea luării unor decizii majore pentru societatea românească de către un grup format din 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente conduce la o lipsă de legitimitate a respectivelor măsuri, cu consecința afectării sistemului constituțional.

De asemenea, un cворum redus de participare la referendum este de natură să afecteze funcționarea pluralistă a democrației în România, putând genera o polarizare a acesteia în sensul că un grup format din persoane cu drept de vot ar putea adopta decizii aplicabile ulterior tuturor cetățenilor români.

Chiar prin Avizul mai sus menționat se recunoaște că pragul de 50% pentru cворumul de participare oferă o soluție legală și constituțională de stabilitate. Modificând aceste reguli s-ar obține efectul contrar.

În oricare reglementare privind referendumul trebuie avut în vedere un prag de participare la referendum cât mai larg pentru a exprima voința reală și efectivă a populației, și nu restrângerea acestuia, aspect care ar denatura scopul referendumului. În acest sens, se consideră că scopul oricărei reglementări în materie de referendum nu este unul de facilitare a îndeplinirii procedurilor pentru validitatea sa, ci vizează realizarea unei consultări directe a populației, având în vedere că suveranitatea națională aparține poporului român, iar democrația presupune majoritate, nu minoritate.

Or, toate aceste aspecte generează o stare contrară atât ordinii de drept în general, cât și principiului securității juridice, în special. Prin stipularea unui cворum de participare la referendum de cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente se ajunge la nesocotirea rolului referendumului într-un stat democratic, deoarece poporul, în ansamblul său, nu își mai exercită dreptul stipulat de Constituție de a-și exercita puterea de stat prin referendum, astfel cum este prevăzut la art. 2 alin. (1) din Constituția României.

În acest context, autorul sesizării consideră că sunt relevante susținerile Comisiei Europene, prin Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și de Verificare, din data de 30 ianuarie 2013. În acest sens, cu privire la respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar, una din principalele preocupări ale Comisiei Europene a fost stabilitatea ordinii constituționale în România.

Cu acea ocazie, Comisia a reținut că „abrogarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41/2012 a asigurat respectarea hotărârilor Curții privind cворumul necesar în caz de referendum. Faptul că hotărârea definitivă a Curții Constituționale privind valabilitatea referendumului din data de 29 iulie a fost respectată a fost un semnal important că normele constituționale nu mai erau puse sub semnul întrebării. [...] Rezumând cele de mai sus, locul Constituției și al Curții Constituționale a fost restabilit, în conformitate cu recomandările Comisiei. Cu toate acestea, este esențial ca Președintele, noul Guvern și noul Parlament să garanteze stabilitatea ordinii constituționale și toate partidele politice ar trebui să depună eforturi pentru reducerea polarizării sistemului politic.[...]”.

Având în vedere considerentele expuse, autorul sesizării solicită admiterea acesteia, concluzionând că prin modificarea legii și diminuarea cворumului de cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente pentru validarea referendumului, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și ale art. 2 alin. (1) și (2) din Constituție, prin aceea că permite posibilitatea adoptării prin referendum a unor măsuri lipsite de legitimitate populară, precum și prin nerespectarea dreptului poporului român de a exercita suveranitatea de stat, pe calea directă a referendumului.

III. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

1. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis cu Adresa nr. 2/5.371 din 14 octombrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.842 din aceeași dată, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului referitoare la încălcarea art. 1 alin. (3) și a art. 2 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 5 iulie 2013.

Din analiza textelor constituționale în vigoare și a actelor internaționale în materie, Curtea a constatat că prevederile art. 2 alin. (1) din Constituție nu dispun expres cu privire la un anumit prag de participare la vot. Curtea nu a identificat vreun text care să impună ori să recomande un cворum de participare la referendum, toate dispozițiile constituționale făcând referire la stabilitatea legislației electorale, inclusiv cea cu privire la referendum. Mai mult decât atât, este cunoscut faptul că la nivelul Consiliului Europei, Comisia de la Veneția recomandă chiar soluția de a nu fi instituit niciun prag de participare drept condiție de validare a referendumului.

Reglementarea, inclusiv modificarea condițiilor privind validarea referendumului, este de competență exclusivă a legiutorului, numai acesta fiind cel îndreptățit, potrivit art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, să reglementeze, prin lege organică, organizarea și desfășurarea acestui instrument de democrație directă.

Curtea a apreciat că varianta de reglementare a cворumului de participare aleasă de legiutor prin legea supusă controlului de constituționalitate asigură o reprezentativitate suficientă de natură a conferi deciziei adoptate forța care reflectă voința populară, astfel încât suveranitatea poporului, consacrată la art. 2 din Constituție, să nu fie afectată în vreun fel.

De altfel, caracterul democratic al statului instituit de art. 1 alin. (3) din Constituție presupune obligația respectării și garantării de către stat a dreptului fiecărui cetățean care îndeplinește anumite condiții minime de a participa la construcția statului, fie prin exercitarea dreptului de vot, fie, atunci când sunt instituite constituțional, pe calea mecanismelor de guvernare directă, așa cum sunt, în sistemul român, inițiativa populară, referendumul și revocarea populară.

Or, indiferent de pragul de participare pentru validarea unui referendum, orice cetățean român care are dreptul de a participa la referendum decide liber dacă să o facă și deci dacă să fie parte din procentul în raport de care este condiționată validitatea referendumului, nefiind astfel vorba despre o domnie a minorității în detrimentul majorității. Stabilitatea majorității și a minorității se realizează ca urmare a liberei poziționări a cetățeanului, care are dreptul de a decide mai întâi dacă să participe la referendum, iar, mai apoi, dreptul de a opta pentru una dintre variantele propuse prin referendum. Aceasta este esența democrației — posibilitatea egală a fiecărui cetățean de a-și exprima liber o opțiune politică, într-un sistem structurat pluralist, democrația neechivalând cu o cât mai largă majoritate, așa cum susține, în mod eronat, autorul sesizării de neconstituționalitate.

Chiar și în materie electorală, așadar când este vorba despre constituirea organelor reprezentative, aspect distinct de mecanismele de participare directă, democrația nu impune un anumit tip de scrutin, de genul scrutinului majoritar la mai multe tururi. Un asemenea tip de scrutin s-a practicat, de pildă, în anumite sisteme, acum peste un secol, în contextul în care statele nu erau laice, considerându-se, sub influența Bisericii, că majoritatea în stat trebuie să fie cât mai apropiată de unanimitate. Unanimitatea sau cvasi-unanimitatea nu poate fi un deziderat constituțional nici în materie de mecanisme de democrație directă, precum referendumul, nici în materie electorală, ci poate fi cel mult un deziderat moral, politic, netrebuind confundată cu reprezentativitatea.

În acest context, indiferent de tipul referendumului național despre care este vorba (fie cel consultativ inițiat de către Președintele României, fie cel obligatoriu în cazul revizuirii Constituției), dacă se dorea un prag de participare care să tindă către dezideratul unanimității, Constituantul ar fi impus un asemenea prag printr-o dispoziție a legii supreme. Mai mult decât atât, în ce privește referendumul pentru revizuirea Constituției, din interpretarea logică, teleologică și sistematică a legii supreme rezultă că

dacă s-ar fi dorit instituirea pragului de participare de 50% plus unu, precum și imposibilitatea modificării acestuia, ar fi existat prevederi în acest sens, inclusiv sub aspectul imposibilității revizuirii dispozițiilor constituționale referitoare la o asemenea condiție de validare a referendumului în cauză. Or, asemenea dispoziții constituționale lipsind, îi revine legiuitorului posibilitatea și obligația de a le reglementa în virtutea art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție.

De asemenea, Președintele Camerei Deputaților consideră inoportună compararea referendumului cu exercitarea dreptului de vot în cazul construcției organelor reprezentative, întrucât în cazul referendumului este vorba despre exercitarea unei funcții, a participării directe a corpului electoral la guvernare, ca agent al poporului, iar în cazul dreptului de a alege organele reprezentative este vorba despre un drept fundamental. Or, reglementarea prin lege a exercitării unei funcții nu trebuie confundată cu reglementarea prin lege a exercitării unui drept fundamental, data fiind diferența de natură a celor două instituții avute în vedere, diferență care exclude posibilitatea analogiilor de tipul celor avansate de către autorul sesizării de neconstituționalitate.

2. **Guvernul** a transmis cu Adresa nr. 5/5.905/2013 din 9 octombrie 2013, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.801 din 10 octombrie 2013, punctul său de vedere, în care se arată că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

Potrivit Constituției, cazurile în care se poate organiza referendum național sunt prevăzute la art. 90 (referendumul consultativ, facultativ privind problemele de interes național), art. 95 (referendumul decizional, obligatoriu privind demiterea din funcție a Președintelui), art. 151 (referendumul decizional, obligatoriu privind revizuirea Constituției). Cele trei prevederi constituționale nu fac referire la îndeplinirea unor condiții de valabilitate a referendumului (cворum) sau a unor majorități necesare pentru stabilirea rezultatelor.

Art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție prevede că prin lege organică se reglementează organizarea și desfășurarea referendumului. Legea organică la care face referire dispoziția constituțională este Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. Revine astfel legii organice să stabilească, în concret, condițiile de cворum și majoritate în cazul referendumului național sau local. Prin art. 5 alin. (2) din legea în vigoare se stabilește cворumul necesar pentru ca referendumul (național sau local, fără distincție) să fie valabil: „Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente”. De asemenea, legea stabilește majoritățile necesare pentru ca referendumul să producă efecte juridice (art. 7 și art. 10).

Curtea Constituțională a precizat, în jurisprudența sa, că „nu exclude posibilitatea ca legiuitorul să opteze pentru o majoritate de voturi relativă pentru demiterea Președintelui României în toate situațiile”. Din deciziile Curții se desprinde concluzia în virtutea căreia, atunci când legiuitorul constituant a dorit să instituie o anumită majoritate de voturi, a făcut aceasta printr-un text de referință, a cărui aplicare la situații subsidiare este subînțeleasă, cu excepția cazurilor în care o asemenea majoritate este lăsată pe seama legii. Rezultă, în consecință, că, întrucât Legea fundamentală nu a prevăzut expres nici cворumul și nici majoritatea, revine legiuitorului ordinar să stabilească aceste elemente.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, în cadrul unui control de constituționalitate a priori asupra Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, observa că, în varianta redacțională dedusă în cauză de față controlului de constituționalitate, Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 oferă o reglementare unitară pentru toate tipurile de referendum consacrate de Constituție, dând expresie și exigenței reprezentativității sub aspectul rezultatului votului. Astfel, aceeași soluție legislativă se regăsește în cazul referendumului privind revizuirea Constituției, al referendumului cu privire la probleme de interes național și al referendumului local, unde, potrivit art. 7 alin. (2), art. 12 alin. (2) și, respectiv, art. 14 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, rezultatul se stabilește în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate pe întreaga țară sau, după caz, la nivelul unității administrativ-teritoriale.

Tot astfel, Curtea constata că și condiția ce trebuie îndeplinită pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 impunând întrunirea majorității absolute care constă în jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente. Curtea reținea că aceasta reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată

exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală. Participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică, prin care corpul electoral urmează să se pronunțe cu privire la sancționarea sau nu a Președintelui României, având posibilitatea demiterii sau menținerii acestuia în funcție. De asemenea, Curtea a reținut că niciun text constituțional nu condiționează dreptul legiuitorului de a opta pentru fixarea unei anumite majorități care să se pronunțe pentru demiterea prin referendum a Președintelui României.

Prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 cu privire la obiecția de neconstituționalitate privind aceeași lege, Curtea a apreciat că legea dedusă controlului reglementează, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, pe lângă micșorarea cворumului de participare la 30%, și condiția potrivit căreia „rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente”. Prin urmare, pentru validarea referendumului este necesară întrunirea acestor două condiții minime, ceea ce reprezintă un mod de securizare a reprezentativității votului la referendum de natură să satisfacă și condițiile impuse prin jurisprudența anterioară a Curții Constituționale.

Curtea a reținut că modificarea cворumului de participare la referendum este apanajul legiuitorului, însă instanța constituțională trebuie să vegheze la neutilizarea acestui instrument în alte scopuri decât cel pe care legiuitorul constituant l-a avut în vedere la consacrarea referendumului, ca instituție juridică esențială într-un stat de drept — forma de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor. Curtea trebuie să asigure respectarea principiilor privind stabilitatea juridică a legilor în materia referendumului, precum și cel al consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, principii care presupun crearea tuturor condițiilor pentru ca electorii să cunoască problemele supuse referendumului, consecințele juridice ale diminuării pragului de participare la vot, precum și efectele pe care le produce rezultatul referendumului asupra intereselor generale ale comunității.

Dat fiind faptul că pragul de participare reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității în conformitate cu principiul statuat în art. 2 din Legea fundamentală, Curtea trebuie să găsească un echilibru între necesitatea protejării dreptului de a decide participativ la referendum al cetățeanului, ca drept fundamental, și dorința unei majorități parlamentare de a-și impune voința politică în stat la un moment dat.

Curtea a constatat că Parlamentul poate să intervină în această materie a legislației referendare, cu condiția de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a înțelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forțele politice reprezentate în Parlament și care formează la un moment dat o majoritate parlamentară.

Prin urmare, noile reglementări nu trebuie să determine o stare de incertitudine cu privire la un element definitoriu al acestei proceduri, întrucât opțiunile legiuitorului ordinar referitoare la stabilirea cворumului de participare la referendum pot fluctua valoric în funcție de voința majorității politice din Parlament și de interesele conjuncturale ale acesteia, împrejurare de natură a crea o stare generală de incertitudine cu privire la un element esențial al referendumului, și anume valabilitatea acestuia.

Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților și punctul de vedere al Guvernului, raportul judecătorului-raportor, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

IV. **Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă**, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, art. 10, art. 15, art. 16 și art. 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României.

V. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, care au următorul cuprins:

Art. I. — Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 5, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:
«(2) Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.»

2. La articolul 5, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins:

«(3) Rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabile exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente.»

3. La articolul 7, partea introductivă a alineatului (2) se modifică și va avea următorul cuprins:

«(2) Rezultatul referendumului se stabilește în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate, astfel: (...)»

4. La articolul 12, alineatul (2) se modifică și va avea următorul cuprins:

«(2) Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „DA” sau „NU” asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate.»

Art. II. — Dispozițiile prezentei legi intră în vigoare la un an de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

VI. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3), potrivit cărora „(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate” și ale art. 2 — Suveranitatea, potrivit cărora: „(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. (2) Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.”

VII. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea reține următoarele:

1. **Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000, în aceeași redactare de principiu, a mai fost supusă controlului de constituționalitate în raport cu critici similare celor formulate în prezenta cauză.**

Astfel, prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 5 iulie 2013, Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 83 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Democrat Liberal, Uniunii Democratice Maghiare din România și Partidului Poporului — Dan Diaconescu și a constatat că „dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale în măsura în care nu se aplică referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii.”

Criticele de neconstituționalitate examinate de Curtea Constituțională cu acei prilej au privit, ca și în prezenta cauză, diminuarea cvorumului de participare la referendum (de la 50% la 30%), modificare legislativă apreciată de autori sesizări ca fiind în contradicție cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5), art. 2 și art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și de natură a crea instabilitate legislativă în contextul adoptării unei astfel de reglementări în același an în care se preconiza revizuirea Constituției.

După pronunțarea deciziei Curții Constituționale, Președintele României a solicitat Parlamentului, în temeiul prevederilor art. 77 alin. (2) din Constituție, reexaminarea aceleiași legi, față de o problemă similară celei ce formase obiectul controlului de constituționalitate. Prin cererea formulată, Președintele României a solicitat „reexaminarea Legii trimise la promulgare în sensul respingerii acesteia de către Parlament”, cu motivarea că „este oportună reglementarea unei participări de cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, voința ce constituie premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității prin intermediul poporului.”

În urma reexaminării, Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a respins cererea de reexaminare și a adoptat Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, care a fost retransmisă Președintelui României spre promulgare. Singura modificare realizată cu acest prilej a fost introducerea, în cuprinsul legii, a art. II, potrivit căruia „Dispozițiile prezentei legi intră în vigoare la un an de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I”. Modificarea reprezintă punerea de acord a legii adoptate cu Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 a Curții Constituționale, în temeiul art. 147 alin. (2) din Constituție.

Primind legea pentru promulgare, Președintele României și-a exercitat și dreptul prevăzut de art. 77 alin. (3) și de art. 146 lit. a) din Constituție, de a sesiza Curtea Constituțională cu verificarea constituționalității aceleiași legi înainte de promulgare, această sesizare făcând obiectul cauzei de față. Criticile de neconstituționalitate sunt, în esență, aceleași cu cele ce au format obiectul examinării Curții în cauza soluționată prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013. În plus, se fac o serie de considerații cu privire la Decizia Curții Constituționale nr. 334 din 26 iunie 2013, în sensul că aceasta constituie o „schimbare a jurisprudenței Curții Constituționale” în raport cu Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12 iulie 2012, schimbare ce „nu se justifică”, deoarece nu au intervenit elemente de noutate.

2. **Criticile deja examinate în cauza soluționată prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 a Curții Constituționale: reglementarea unui cvorum de participare la referendum de 30% din numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (3) și art. 2 din Constituție**

Din analiza textelor constituționale în vigoare și a actelor internaționale în materie, Curtea a constatat că prevederile art. 2 alin. (1), art. 90, art. 95 alin. (3) și art. 151 alin. (3) din Constituție nu dispun expres cu privire la un anumit prag de participare la vot. Curtea nu a identificat vreun text care să impună ori să recomande un cvorum de participare la referendum, toate dispozițiile constituționale făcând referire la stabilitatea legislației electorale, inclusiv cea cu privire la referendum. Prin urmare, a conchis Curtea, „reglementarea sau modificarea condițiilor privind validarea referendumului este de competența exclusivă a legiuitorului, numai acesta fiind cel îndreptățit să reglementeze organizarea și desfășurarea prin lege organică a referendumului”.

Referirea din motivarea prezentei sesizări la reglementările constituționale care prevăd un anumit cvorum legal, respectiv majoritate de voturi pentru adoptarea legilor, hotărârilor și moțiunilor, ca temei pentru acreditarea unei interpretări prin analogie, nu poate fi reținută. Reglementările invocate sunt de natură să evidențieze tocmai faptul că acolo unde legiuitorul constituant a apreciat că se impune reglementarea unor astfel de cvorumuri/majorități a realizat-o, în celelalte cazuri lăsându-le la latitudinea legiuitorului ordinar. Se constată astfel că modul de exercitare a suveranității prin organele reprezentative ale poporului, în concret procedura de legiferare, cunoaște o strictă și amănunțită reglementare la nivel constituțional. Cât privește exercitarea suveranității naționale prin referendum, Constituția prevede numai obiectul referendumului, respectiv probleme de interes național (art. 90 din Constituție), demiterea Președintelui României, [art. 95 alin. (3)] și aprobarea revizuirii Constituției [art. 151 alin. (3)], precum și faptul că organizarea și desfășurarea acestuia se reglementează prin lege organică [art. 73 alin. (1) lit. d)]. Având în vedere diferența de regim juridic pe care însăși Constituția o consacră, deducerea pe calea analogiei a unui principiu al majorității absolute pe care l-ar presupune în mod automat Constituția în privința luării oricărei decizii nu poate fi susținută. Tipul de majoritate necesar pentru adoptarea unui act/unei decizii a fost stabilit în Legea fundamentală atunci când acest lucru a fost apreciat ca necesar, iar legiuitorul constituant a prevăzut majoritatea respectivă în raport cu regimul juridic al instituției la care se referă.

Desigur că aceasta nu echivalează cu un drept discreționar al legiuitorului, în sensul că un asemenea cvorum, respectiv majoritate pentru luarea unei decizii de importanță majoră ar putea fi stabilite arbitrar.

Analizând însă soluția legislativă aleasă de legiuitor sub aspectul cvorumului de participare la referendum în raport cu principiile constituționale de referință, respectiv cele care consacră statul de drept, suveranitatea și modul de exercitare a acesteia, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 334/2013, că „legea dedusă controlului reglementează, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, pe lângă micșorarea cvorumului de participare la 30%, și condiția potrivit

căreia «rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente». Prin urmare, pentru validarea referendumului este necesară întrunirea acestor două condiții minimale, „ceea ce reprezintă un mod de securizare a reprezentativității votului la referendum de natură să satisfacă și condițiile impuse prin jurisprudența anterioară a Curții Constituționale”.

Curtea a mai constatat că această soluție legislativă respectă și Recomandările Comisiei de la Venetia. Astfel, în Raportul adoptat la cea de-a 64-a Sesiune Plenară (Venetia, 21—22 octombrie 2005), referitor la „Referendumul în Europa — Analiza reglementărilor juridice din statele europene”, s-a reținut că „cele mai multe state nu prevăd un cворum pentru a valida rezultatul unui referendum. În cazul în care cворumul există acesta poate îmbrăca două forme: cворum de participare sau cворum de aprobare (nn. — este vorba despre majoritate) [...] Un cворum de aprobare este considerat preferabil unui cворum de participare, care reprezintă o gravă problemă. Adversarii proiectului prezentat la referendum, așa cum ne-au arătat multe exemple, fac apel la cetățeni să se abțină, chiar dacă aceștia sunt în minoritate în rândul alegătorilor vizati de problemă”. De asemenea, în Linile directoare ale Comisiei de la Venetia — Codul de bune practici în materie de referendum — s-a stabilit recomandarea de a nu elabora dispoziții cu privire la regulile aplicate cворumurilor. Astfel, în Raportul explicativ al aceluiași document s-a reținut: „Cворumul de participare (pragul minim) are ca rezultat faptul că este în interesul opozanților propunerii să se abțină decât să voteze împotriva”, dar și că „încurajarea abținerii 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.”

În continuarea acestor constatări și având în vedere contextul creat de repetarea aceluiași critici care pun în discuție obligativitatea stabilirii unui anumit cворum de participare la referendum drept condiție de legitimitate a opțiunii exprimate de popor, Curtea reține că Recomandările Comisiei de la Venetia se bazează pe o analiză extinsă a reglementărilor existente în materia referendumului în statele membre ale Consiliului Europei, precum și a experiențelor statelor care au condus la adoptarea sau modificarea reglementărilor în cauză. Ca urmare, chiar dacă actele Comisiei de la Venetia au valoare de recomandare, acestea nu pot fi ignorate, întrucât încorporează o bogată practică a statelor democratice. Concluziile fundamentate pe această practică și care demonstrează, pentru problematica examinată în prezenta cauză, că fixarea unui cворum de participare la referendum poate constitui, uneori, o piedică în realizarea finalității acestui exercițiu democratic constituie repere și pentru legiuitorul român în elaborarea soluțiilor legislative în materie.

În ceea ce privește referențele autorului sesizării, în cererea completatoare, la unele acte internaționale ale Consiliului Europei și ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept — Comisia de la Venetia — respectiv Avizul nr. 685/2012 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000, adoptat de Comisia de la Venetia la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Venetia, 14—15 decembrie 2012), respectiv susținerile Comisiei Europene din Raportul privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare, din data de 30 ianuarie 2013, Curtea constată că acestea nu au relevanță față de obiectul controlului de constituționalitate și al criticilor de neconstituționalitate formulate. Aceste documente conțin referențe la modificările legislative survenite în anul precedent.

Pe de altă parte, invocarea altor considerente și reflexii din acele documente, cu privire la stabilitatea juridică, la previzibilitate și la altele, acestea nu mai sunt relevante pentru obiectul sesizării, nu mai sunt actuale din moment ce au privit situația și conjunctura politică din acea perioadă. În plus, aspectele critice din acele recomandări au fost rezolvate între timp ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 334 din 26 iunie 2013, prin introducerea art. 11 în legea ce face obiectul sesizării.

În aceeași ordine de idei, Curtea reamintește considerentele reținute prin această decizie, referitoare la compatibilitatea noilor prevederi din legea supusă controlului de constituționalitate cu normele de recomandare ale Comisiei de la Venetia în materia legislației electorale, referendare, în special cu referire la stabilirea unui cворum de participare la referendum.

3. Considerațiile referitoare la succesiunea deciziilor nr. 731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12 iulie 2012, și nr. 334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 5 iulie 2013

În motivarea sesizării se arată că a doua decizie menționată constituie o „schimbare a jurisprudenței Curții Constituționale” ce nu își găsește justificarea în condițiile în care în materie nu a intervenit niciun element de noutate.

Cu referire la aceste considerații, Curtea constată, mai întâi, că **acestea nu pot constitui critici de neconstituționalitate**, întrucât nu vizează legea criticată, prin raportare la prevederile Constituției, ci pun în discuție o succesiune de decizii pronunțate de Curtea Constituțională în materia referendumului, respectiv existența unui reviniment jurisprudențial apreciat ca fiind nejustificat.

Sub acest din urmă aspect, Curtea constată, mai întâi, că **obiectul controlului de constituționalitate în cauzele soluționate prin deciziile nr. 731/2012 și, respectiv, nr. 334/2013 este diferit**.

Asfel, prin Decizia nr. 731/2012 Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, articol al cărui text avea următoarea redactare: „Demiterea Președintelui României este aprobată dacă în urma desfășurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate.”

Prin Decizia nr. 334/2013 Curtea s-a pronunțat asupra dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, respectiv asupra unor dispoziții care au modificat art. 5 alin. (2), au introdus un nou alineat la art. 5 (ambele texte stabilind condiții de cворum referitoare la participarea la referendum pentru ca acesta să fie valabil/validat), de asemenea, au modificat partea introductivă a alin. (7), precum și art. 12 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

Cât privește considerentele cuprinse în Decizia nr. 731/2012 referitoare la necesitatea respectării cворumului de participare la referendum prevăzut de Legea nr. 3/2000, acestea au reamintit și precizat rațiunea dispozițiilor art. 5 alin. (2) din aceeași lege, privitoare la cворumul de participare de 50% dintre alegători pentru ca referendumul să fie validat, **dispoziții care nu fuseseră modificate prin legea supusă controlului de constituționalitate**. O derogare de la aceste dispoziții a fost introdusă însă prin ordonanță de urgență (nr. 41/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 452 din 5 iulie 2012), ulterior sesizării Curții Constituționale și numai cât privește referendumul pentru demiterea Președintelui României.

Și în prezenta decizie, Curtea își menține considerentele enunțate în finalul Deciziei nr. 731/2012, potrivit cărora „participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică” prin care corpul electoral se exprimă în probleme fundamentale ale statului — revizuirea Constituției, demiterea Președintelui, probleme de interes național. Reglementarea unui cворum de participare la referendum privește rezultatele referendumului și efectele sale, iar nu în mod direct dreptul/îndatorirea cetățenilor de a participa la referendum.

Asfel, luând în considerare faptul că pragul de participare reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, precum și faptul că stabilirea acestui prag este de competența legiuitorului, văzând totodată că această voință se fundamentează atât pe experiența statelor democratice, recomandări ale unor organisme internaționale de referință în domeniul justiției constituționale, precum și pe experiența României în ceea ce privește participarea la referendum și acțiunile autorităților publice în astfel de situații, Curtea a trebuit să găsească „un echilibru între necesitatea protejării dreptului de a decide participativ la referendum al cetățeanului, ca drept fundamental, și dorința unei majorități parlamentare de a-și impune voința politică în stat la un moment dat.” De aceea, prin Decizia nr. 334/2013, Curtea a constatat că „Parlamentul poate (și, astfel cum rezultă din deciziile Curții, chiar trebuie) să intervină în această materie a legislației referendare, cu condiția de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a înțelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forțele politice reprezentate în Parlament și care formează la un moment dat o majoritate parlamentară”. Astfel fiind și pornind de la premisa potrivit căreia „dacă o lege ce vizează substanța dreptului referendar adoptată de o majoritate parlamentară la un moment dat reușește să întrunească susținere parlamentară majoritară timp de un an, se poate presupune că ea reflectă

in mod real o majoritate electorală și că democrația nu ar putea fi în niciun fel afectată, ca de altfel nici caracterul de stat de drept și democratic al României", Curtea a constatat că „pentru a asigura respectarea principiului general al stabilității juridice în materia referendumului, în acord cu recomandările Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Comisia de la Veneția, cu Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, **dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale, însă nu pot fi aplicabile referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii modificatoare.**”

Curtea subliniază și în acest context importanța introducerii în legea supusă controlului de constituționalitate a pragului de 25% pentru validarea rezultatului referendumului, reprezentând opțiunile valabil exprimate, raportat la numărul cetățenilor înscrși pe listele electorale

permanente. Această condiție suplimentară a validării rezultatului referendumului reflectă intenția legiuitorului de a îndepărta riscul validării unui referendum la care a fost atins cvorumul de participare legal, însă opțiunile exprimate ar fi cuprins multe voturi nule. O asemenea „majoritate” ar fi departe de a reflecta voința populară, de a fi reprezentativă. De aceea, legiuitorul s-a raportat, încă o dată, pentru stabilirea validității **rezultatului** referendumului, și nu a referendumului în sine, la numărul persoanelor cu drept de vot înscrise pe listele electorale permanente, rezultatul sufragiului având asigurată, astfel, o cât mai semnificativă reprezentativitate. Așa fiind, nu pot fi reținute referințe autorului sesizării la „dominarea minorității” sau la exercitarea suveranității „de către un grup”. Validitatea referendumului, dar și a rezultatului acestuia, depind, prin cele două condiții minimale stabilite de legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, de procente considerabile privind participarea și exprimarea votului.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A. a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale, în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 noiembrie 2013.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că sesizarea referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii referendumului nr. 3/2000, formulată de Președintele României, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 11 lit. a) și art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, trebuia admisă și constată neconstituționalitatea dispozițiilor criticate, pentru următoarele motive:

1. Legea dedusă controlului de constituționalitate introduce, sub aspectul condițiilor de validitate a referendumului, un cvorum de participare de 30% și un cvorum al voturilor valabil exprimate de 25%, ambele raportate la numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

Astfel, pentru validarea rezultatului referendumului este necesară întrunirea cumulativă a unor condiții minimale: din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente trebuie să participe la vot un procent de 30%, iar 25% trebuie să exprime un vot valabil, rezultatul stabilindu-se în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate, care nu poate fi mai mică de 12,5% plus unu.

Cu alte cuvinte, chiar dacă la vot participă mai mult de 50% din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente, însă totalul voturilor valabil exprimate este mai mic de 25%, referendumul este invalidat. Aceeași este situația dacă voturile valabil exprimate depășesc pragul de 25%, dar la vot s-a prezentat mai puțin de 30% din numărul total al persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

2. Observăm că art. 2 alin. (1) din Constituție este un text constituțional de principiu. Întrucât nu există în Legea fundamentală o prevedere care să precizeze în mod explicit condiția formală a valabilității referendumului, aceasta trebuie determinată prin raportare la norma sau normele cu valoare de principiu care stabilesc gradul de reprezentativitate care să confere legitimitate deciziei adoptate prin referendum.

Prin urmare, trebuie identificate normele constituționale care circumscriu fără echivoc sensul termenului de „majoritate”, în funcție de care se poate determina rezultatul corect al unei consultări populare.

În activitatea parlamentară, potrivit art. 67 din Constituție referitor la „Actele juridice și cvorumul legal”, Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, **în prezența majorității deputaților și senatorilor**. Sub acest aspect, prevederile constituționale menționate stabilesc categoriile de acte juridice pe care le adoptă Parlamentul, precum și **cvorumul legal necesar adoptării lor**.

Atunci când operează cu noțiunea de „majoritate”, legiuitorul constituțional îl înțelege întotdeauna în sensul său matematic (50% plus unu) și îl aplică tuturor autorităților publice ale statului român. Constituie exemple dispozițiile art. 65 alin. (2), art. 67, art. 76 alin. (1) și (2), art. 81 alin. (2), art. 95 alin. (1), art. 96 alin. (1) și (2), art. 103 alin. (1) și (3) și art. 113 alin. (1) și art. 151 alin. (1) și (2) din Constituție.

Pe de altă parte, atunci când legiuitorul constituțional a dorit să instituie în Legea fundamentală un alt tip de majoritate decât cea strict matematică (de 50% plus unu) a făcut-o explicit, cum este cazul procedurii de punere sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, prevăzută de art. 96 alin. (1) sau al procedurii de revizuire a Constituției, reglementată la art. 151 alin. (1) și (2), sau în cazul reglementat de art. 95 alin. (1), potrivit căruia Președintele României poate fi suspendat din funcție cu votul majorității deputaților și senatorilor, precum și cel al art. 103 alin. (3), în temeiul căruia Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Prin urmare, întrucât Constituția nu conține alte precizări, termenul de „majoritate” trebuie interpretat în sensul comun de majoritate numerică simplă, ceea ce în materia referendumului se determină conform regulii 50% plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

3. Președintele României, Parlamentul și Guvernul sunt autorități ale statului care, fie sunt alese în mod direct de corpul electoral conform regulii majorității (Președintele), fie sunt investite ori funcționează în baza aceleiași reguli a majorității (Guvernul și Parlamentul). Or, nu se poate susține că, pentru deținătorul suveranității naționale — poporul, regula de stabilire a rezultatului votului și de determinare a valabilității unui referendum — instrument al democrației directe cu efecte în plan politic și juridic, să fie aceea a unui prag de 30%, așa cum stabilește legea supusă examinării Curții. O atare prevedere înfrânge principalul atribut al referendumului, și anume funcția sa de legitimare a puterii, prin care voința poporului validează actele supuse votului.

Prin urmare, susținerea potrivit căreia voința majorității corpului electoral poate fi determinată prin validarea unui referendum la care au participat doar 30% din numărul cetățenilor cu drept de vot este contrară interpretării sistematice și cu bună-credință a prevederilor Constituției.

Această reglementare încalcă, pe lângă normele constituționale cu valoare de principiu în stabilirea sensului noțiunii de „majoritate”, și art. 2 alin. (2) din Constituție care stabilește că „Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu.”

Or, prin raportare la totalitatea persoanelor înscrise în listele electorale permanente, procentul de 30% de participanți la referendum constituie un grup pe care legiuitorul ordinar îl apreciază suficient de reprezentativ pentru a-l abilita să decidă cu privire la probleme de interes național. Reglementarea acestui prag aruncă în derizoriu noțiunea de reprezentativitate și de suveranitate națională, făcând posibilă exercitarea acesteia din urmă de către o minoritate a populației, ceea ce este inadmisibil din punct de vedere al democrației constituționale.

4. În lipsa unei participări de cel puțin 50% plus unu din corpul electoral, s-ar ajunge la neîndeplinirea unei condiții esențiale pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, care constituie premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității prin intermediul poporului. Prin modificarea legii, Parlamentul a încălcat atât prevederile art. 2 din Constituție, întrucât admite posibilitatea adoptării prin referendum a unor măsuri lipsite de legitimitate populară, cât și Decizia Curții Constituționale nr. 731 din 10 iulie 2012, prin care Curtea a constatat expres că dispozițiile legii referitoare la cvorumul de participare sunt constituționale numai în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

5. Actuala Constituție a fost adoptată și modificată ulterior cu o majoritate de 50% plus unu din cetățenii înscrși în listele electorale permanente. Diminuarea pragului de participare la 30% lipsește de legitimitate modificările aduse printr-o lege de revizuire, generând o situație de instabilitate constituțională. Nu toate manifestările poporului pot produce efecte, ci doar cele care respectă forme și proceduri stipulate de Legea fundamentală, care, sub aspectul procedurii de revizuire, constituie un model de constituție rigidă.

6. Prin urmare, împrejurarea că legiuitorul constituant nu definește explicit la art. 2 alin. (1) din Constituție criteriul valoric în funcție de care

un referendum poate fi considerat valabil nu înseamnă că acest criteriu poate fi stabilit în mod arbitrar de legiuitorul ordinar, ci doar că acesta este obligat să interpreteze cu bună-credință Legea fundamentală și să consacre în legea de organizare și desfășurare a referendumului **acel tip de majoritate care își are temeiul în litera și spiritul Constituției**. Orice interpretare contrară este inadmisibilă, întrucât ar conferi legiuitorului ordinar dreptul de a adăuga la textul constituțional, afectând astfel regimul și efectele juridice ale referendumului printr-o lege organică, inferioară ca rang Legii fundamentale.

7. Într-o altă ordine de idei, nu putem ignora schimbarea de jurisprudență a Curții Constituționale în ceea ce privește starea de constituționalitate a reglementărilor referitoare la condițiile de valabilitate a referendumului: nu mai devreme de un an, prin Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, Curtea constata că „[...] și condiția ce trebuie îndeplinită pentru validitatea referendumului este aceeași pentru toate tipurile de referendum, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 impunând întrunirea majorității absolute care constă în jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.” Curtea reținea că aceasta reprezintă „o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală.” Or, se ridică întrebarea: care sunt elementele noi care au intervenit în intervalul de un an de la data pronunțării acestei decizii de natură să determine o reevaluare a autenticității manifestărilor suverane ale poporului român? De ce condiția esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor nu o mai constituie majoritatea cetățenilor înscrși în listele electorale permanente?

Curtea a reținut atunci, în cauza soluționată prin Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 407 din 5 iulie 2013, precum și în cauza soluționată prin Decizia nr. 471 din 14 noiembrie 2012, incidența Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept la cea de-a 70-a Sesiune plenară (Veneția, 16—17 martie 2007), document cu valoare de principiu în materia referendumului, și și-a fundamentat soluțiile pronunțate — care, în mod evident, sunt diferite —, pe aceleași recomandări ale Comisiei de la Veneția. Astfel, deși premisele de la care se construiește raționamentul juridic, respectiv cadrul constituțional intern și documentele internaționale în materie, nu au suferit nicio modificare, concluzia la care ajunge instanța constituțională în ultimele două decizii invocate mai sus este în mod nejustificat diferită și, implicit, greșită.

Celelalte argumente folosite în opinia separată la Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 își păstrează pe deplin valabilitatea și în această cauză, cu excepția aspectelor privind aplicarea în timp a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN

Judecători,
Daniel Marius Morar
Mircea Ștefan Minea

Georgeta N. Stoica

Marșul format electronic A.U.F.E.N.T.C. conform Legii nr. 202/1998, republicată
(Jocul București)

EDITOR: GUVERNUL ROMÂNIEI



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București, C.I.F. RO427282,
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruioficial.ro
Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.70, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72
Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

