

## TITLUL I

### **Democrația – cadrul de manifestare a sistemului electoral**

În democrațiile actuale, printre care și cea română, importanța sistemelor electorale, obiect de studiu al dreptului electoral, ține de domeniul datului, al evidenței de necontestat. Analiza necesară a realității normative a sistemului electoral și a realității sale practice în modelul democratic român, prin raportare la modele oferite de dreptul comparat, prilejuiește însă accentuarea faptului că atât sistemul electoral, cât și contextul politic și constituțional în care se manifestă, dincolo de evidența anumitor aspecte contestabile, numeroase, care le caracterizează, țin de domeniul unui construit constant perfectibil.

Această construcție este un fenomen, un proces dinamic. Nu poate fi altfel, câtă vreme democrația însăși nu este un dat, ci un fenomen viu, reînnoibil perpetuu și a cărui realitate nu se poate vedea decât pe măsură ce se întâmplă. Fenomenul electoral, ca și tipul de democrație în care se manifestă nu sunt exclusiv tehnice, ci trebuie să se susțină și să urmărească respectarea unei substanțe, câtă vreme democrațiile contemporane sunt liberale. Acest lucru înseamnă că tehnicile și mecanismele se raportează la anumite valori pe care se fundamentează și a căror punere în practică este scopul întregului sistem. În statul de drept democratic român, care este, totodată, și o democrație constituțională, aceste valori sunt garantate ca valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, chiar în art. 1 alin. (3) din Legea supremă: demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic. Conceperea sistemului electoral în România va trebui deci să respecte aceste valori și să contribuie la efectivitatea lor.

„Omul democratic este un om reprezentat”, se afirma în anii '70 ai secolului trecut, continuându-se: „de când democrația directă s-a demonstrat impracticabilă la nivelul statelor, tehnicile de reprezentare s-au multiplicat. Fiecare are o valoare intrinsecă. Totuși, este de preferat să se păstreze în minte că veritabila lor semnificație, precum cea a tuturor tehnicilor, nu poate să fie complet apreciată decât în funcție de idealul a cărui căutare tehnicile sunt concepute să o autorizeze”<sup>1</sup>.

În deceniile care au urmat s-au întâmplat multe, inclusiv crize și reconfigurări și iarăși crize, inclusiv de paradigmă, ale democrației. O analiză a acestora excedează scopului demersului nostru. Ce dorim să punctăm încă de la început este că noi credem că, în pofida transformărilor și avatarurilor democrațiilor contemporane, afirmația mai sus citată rămâne un exemplu valabil de admirabilă sinteză.

---

<sup>1</sup> P. Vialle, *La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis. Nouvel essai sur le gouvernement des juges*, LGDJ, Paris, 1972, p. 5.

# Capitolul I

## SISTEMUL ELECTORAL

### *Secțiunea 1*

#### *Definiția sistemului electoral*

Una dintre definițiile date **sistemului electoral** în doctrina română<sup>1</sup> îl reduce în mod eronat la sistemul normelor juridice electorale, al căror obiect de reglementare ar fi reprezentat exclusiv de acele relații sociale reglementate de dreptul constituțional, care privesc alegerea deputaților, senatorilor și a șefului statului. În continuare, se precizează că, prin conținutul lor, normele juridice electorale stabilesc care sunt drepturile electorale ale cetățenilor, condițiile ce trebuie îndeplinite de o persoană pentru a le exercita, garanțiile care asigură exercitarea lor efectivă, obligațiile autorităților și instituțiilor publice în legătură cu alegerea deputaților, senatorilor sau a șefului statului, regulile de organizare și desfășurare a alegerilor, precum și cele de stabilire, centralizare și comunicare a rezultatelor votului (scrutinul).

Această optică asupra sistemului electoral nu poate fi acceptată, din mai multe considerente. În primul rând, exclude alegerile locale din sistemul electoral, prin ignorarea atât a relațiilor sociale corespunzătoare, cât și a normelor din Constituție ce constituie fundamente constituționale ale alegerilor locale, respectiv a normelor electorale de rang infraconstituțional în materie.

În al doilea rând, definiția exclude din aria sistemului electoral normele infraconstituționale privitoare la alegerile naționale, deși, în continuarea demersului, autorii analizează asemenea norme.

În al treilea rând, definiția nu include în sistemul electoral alegerile pentru Parlamentul European.

În sfârșit, definiția pare să reducă sistemul electoral la sistemul de norme de drept electoral, cu neconsiderarea astfel a obiectului lor de reglementare – raporturile sociale ce cad sub incidența acestor norme, raporturile juridice de drept electoral.

De asemenea, autorul definiției precizează că sistemul electoral reprezintă o instituție a dreptului constituțional, constând într-un ansamblu sistematizat de norme juridice de drept constituțional, reunite în același loc datorită obiectului comun de reglementare, și anume relațiile sociale care apar în procesul electoral (de alegeri), în legătură cu drepturile electorale, cu scrutinul și tipurile acestuia<sup>2</sup>.

Considerăm că această definiție elimină câteva dintre inexactitățile celei anterioare, câtă vreme include în sistemul electoral relațiile sociale referitoare la alegeri, în general, precum și normele ce reglementează aceste relații, precizând, totodată, componentele sistemului electoral. Astfel, și această definiție se vădește incompletă, întrucât exclude din sistemul electoral normele de rang infraconstituțional referitoare la relațiile sociale ce apar în procesul electoral.

---

<sup>1</sup> Gh. Iancu, Gh. Glăvan, *Sistemul electoral*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 1.

<sup>2</sup> Gh. Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român*, în RDP nr. 3/2008, pp. 90-91.

Considerăm că **sistemul electoral** reprezintă, pe de o parte, ansamblul relațiilor sociale ce se manifestă în legătură cu alegerile politice, indiferent de nivelul la care acestea se manifestă și în urma cărora se constituie organe reprezentative, indiferent de nivel și de gradul de reprezentativitate (național, local sau european, în cazul Parlamentului European), iar, pe de altă parte, ansamblul regulilor juridice, de rang constituțional și infraconstituțional, ce reglementează toate aceste relații sociale<sup>1</sup>. Acestea constituie, de altfel, izvoarele dreptului electoral, care coexistă ierarhizat și trebuie deci să respecte exigențele de validitate și conformitate, precum și raporturile de derogare și abrogare în cadrul ierarhiei normative.

Astfel definit, sistemul electoral cuprinde, pe de o parte, relațiile sociale care constituie obiectul de reglementare al dreptului electoral, iar, pe de altă parte, dreptul electoral în sens obiectiv, componentă normativă a sistemului electoral. Complementar, sistemul electoral este obiectul de studiu al dreptului electoral, considerat din perspectiva dreptului ca știință juridică. În ambele sale sensuri, dreptul electoral poate fi considerat fie subramură a dreptului constituțional, fie ramură de drept distinctă. În alte sisteme de drept, precum cel francez, dreptul electoral se bucură de autonomie, fiindu-i recunoscută deja de decenii calitatea de ramură de drept de sine stătătoare, iar definițiile date dreptului electoral sunt în mod majoritar de genul celei la care am aderat și noi prin maniera în care am încercat să definim sistemul electoral, centrate pe ideea unui ansamblu de norme aplicabile alegerilor politice. Astfel, în doctrina franceză se consideră că dreptul electoral politic (particula „politic” este adăugată pentru a elimina din sfera de cuprindere alegerile fără caracter politic, precum cele administrative sau profesionale) este „cel care reglementează alegerile prin care cetățenii își desemnează reprezentanții. Este deci legat în mod intrinsec de democrația politică ale cărei valori le exprimă și la organizarea căreia contribuie”<sup>2</sup>.

În ceea ce ne privește, considerăm că ar trebui recunoscută și în România autonomia dreptului electoral ca ramură de drept public, distinctă de dreptul constituțional, de dreptul administrativ (în cazul alegerilor locale) și de dreptul Uniunii Europene (în cazul alegerilor pentru membrii Parlamentului European), în pofida strânsii corelații pe care dreptul electoral o întreține în special cu dreptul constituțional în cadrul sistemului de drept public și al sistemului de drept în general.

Raportându-ne la definiția dată în doctrină ramurii de drept, conform căreia aceasta este ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale dintr-un domeniu al vieții sociale, în baza unei metode specifice de reglementare și a unor principii comune<sup>3</sup>, primul nostru argument pentru autonomia dreptului electoral este cel referitor la criteriul de natură obiectivă constând în obiectul de reglementare distinct al dreptului electoral. Acesta este un ansamblu de relații sociale cu specific comun, care le distinge de alte relații sociale și care se manifestă într-un anumit domeniu al vieții sociale. Aceste relații sunt, în cazul dreptului electoral, cele referitoare la alegerile cu caracter politic în cadrul democrației. Al doilea argument este metoda de reglementare specifică și principiile comune, astfel cum se vor distinge pe parcursul demersului nostru.

---

<sup>1</sup> Pentru o definiție asemănătoare a sistemului electoral în doctrina română, a se vedea B. Selejan-Guțan, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a, revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 209.

<sup>2</sup> J.-C. Masclet, *Droit électoral*, PUF, coll. „Droit fondamental”, Paris, 1989, p. 11, *apud* B. Maligner, *Droit électoral*, Editions Ellipses, 2007, p. 11. Acest din urmă autor dă și alte exemple de definire, în aceeași manieră, a dreptului electoral de către autori pe care, de altfel, îi citează în acest sens.

<sup>3</sup> N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, TUB, 1992, p. 154, *apud* D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 231.

În ceea ce privește obiectul de reglementare al dreptului electoral, chiar dacă am reține ideea exprimată în doctrină, cu care suntem de acord, conform căreia „nu există întotdeauna un specific al relațiilor sociale vizate înainte de reglementare”<sup>1</sup>, am observa fără dificultate că, în cazul relațiilor sociale privind alegerile, specificul lor există și ține de domeniul evidenței, manifestându-se distinct de relațiile sociale cu care se află în legătură și care cad sub incidența fie a unor ramuri de drept deja devenite tradiționale, precum dreptul constituțional sau dreptul administrativ, fie a dreptului european, ramură de drept mai nouă în raport cu acestea. Relațiile sociale reglementate de dreptul electoral trec dincolo de granițele dintre ramurile de drept menționate tocmai prin specificul lor, care ține de manifestarea libertății de participare în cadrul alegerilor politice în democrație.

Sub aspect practic și pragmatic, recunoașterea dreptului electoral ca ramură distinctă de drept pare să depindă de atitudinea legiuitorului, susținută de interesele politice existente la un moment dat. În acest sens, s-a afirmat, întemeiat, că „indiferent de criteriile propuse, este cert că divizarea dreptului în ramuri are ceva artificial, că oricât ne-am strădui este imposibil să înțelegem de ce și în baza căror criterii obiective va lua ființă o ramură sau alta. Iată de ce credem că voința legiuitorului dintr-un moment dat este prioritară de cele mai multe ori. Distingțiile de ramură au avut la bază interese politice, subiective, și nu obiective (...). Instituirea unei ramuri distincte constituie întotdeauna o derogare de la dreptul comun, deci instituie, dintr-un interes politic dat, în momentul respectiv, un regim privilegiat”<sup>2</sup>. Din perspectiva acestei viziuni, pe care o considerăm realistă, credem cu atât mai mult că în contextul actual din România se impune ca legiuitorul să contribuie la instituirea dreptului electoral ca ramură distinctă de drept, prin adoptarea unui Cod electoral, având în vedere dinamica din ce în ce mai complexă a materiei electorale în România, extinderea și adâncirea interesului manifestat cu privire la sistemul electoral de către actori sociali și politici (printre care îi numărăm și pe cetățeni, precum și structurile asociative de la nivelul societății civile), de către membrii comunității academice, literatura de specialitate (fie juridic, fie de științe politice) în domeniu fiind deja vastă și consistentă calitativ, precum și de către practicienii ai dreptului electoral, precum membri ai organismelor electorale sau ai altor instituții publice care au competențe în domeniul electoral.

În ultimii ani, legiuitorul însuși a dat dovadă de deschidere către îmbunătățirea reglementării materiei electorale, după cum vom vedea pe parcursul abordării noastre, iar jurisprudența constituțională privind acest domeniu a cunoscut și ea o evoluție remarcabilă, prin care se protejează din ce în ce mai eficient caracterul efectiv al garanțiilor drepturilor electorale fundamentale care se manifestă în cadrul alegerilor democratice (libere, periodice și corecte, după cum le instituie constituantul).

Astfel, și nu în cele din urmă, pe lângă interesul practic al recunoașterii autonomiei dreptului electoral, la care ar contribui codificarea și care va trebui să se manifeste în limitele impuse de exigențele constituționale în materie electorală și în concordanță cu un consens social, politic și constituțional asupra idealului și realității democrației în România, dobândirea de către dreptul electoral a calității de ramură distinctă de drept ar prezenta un interes metodologic, din perspectivă intelectuală, întrucât ar permite abordarea sistematică a problematicei electorale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *op. cit.*, p. 231.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>3</sup> *Ibidem*, referitor la interesul intelectual și metodologic pe care îl prezintă ideea și realitatea subdiviziunilor dreptului.

## Secțiunea a 2-a

### Componentele sistemului electoral

Așa cum rezultă din definiția sistemului electoral, componentele acestuia, așa cum vor fi analizate pe parcursul demersului nostru, sunt, pe de o parte, relațiile sociale, iar, pe de altă parte, normele juridice care reglementează aceste relații, transformându-le în raporturi juridice, referitoare la drepturile electorale, la scrutin și la procesul electoral (alegeri)<sup>1</sup>.

**Drepturile electorale** sunt reprezentate, pe de o parte, de drepturile politice fundamentale cu caracter electoral, garantate constituțional – dreptul de a alege (dreptul de sufragiu activ) și dreptul de a fi ales (dreptul de sufragiu pasiv), iar, pe de altă parte, în relație de interdependență, de drepturile electorale subiective, garantate la nivel infraconstituțional în legislația electorală.

Titularii **drepturilor politice electorale cu caracter fundamental** sunt exclusiv cetățenii ce îndeplinesc, cumulativ, anumite condiții minimale, a căror abordare în amănunt va fi realizată cu ocazii tratării distincte a dreptului de a alege, respectiv a dreptului de a fi ales. Ne limităm astfel, în cele ce urmează, la câteva considerații cu caracter general privind drepturile politice fundamentale cu caracter electoral garantate constituțional.

În primul rând, în contemporaneitate, dreptul de a alege și dreptul de a fi ales sunt manifestări ale libertății de participare la construcția puterii politice a statului și în cadrul acestuia, constituind, pentru titularii lor, facultăți de a scăpa de constrângerea socială prin aceea că devin stăpâni ai devenirii lor politice<sup>2</sup>, permițându-le să se implice în jocul politic<sup>3</sup>, astfel încât a lua parte la crearea organelor statului ce exercită funcție normativă echivalează cu participarea implicită, indirectă, la exercițiul acestei funcții.

Caracterul fundamental al acestor drepturi, tradus prin aceea că au caracter subiectiv, fiind inerente cetățeanului, considerat ca om situat politic, *homo politicus*, în care operează formal sinteza libertății fiecăruia ca om și a egalității tuturor ca subiecte ale ordinii juridice<sup>4</sup>, astfel încât statul doar recunoaște și garantează aceste drepturi, fără să le acorde el însuși, constituie un câștig istoric, comparativ cu epoca în care dreptul de a alege și dreptul de a fi ales erau anvizajate ca simple funcții publice acordate de stat și al căror exercițiu era, în această logică, obligatoriu.

Neîndoielnic, chiar și în actualitate, odată depășită această logică, natura drepturilor electorale fundamentale rămâne, prin raportare la celelalte categorii de drepturi fundamentale,

---

<sup>1</sup> Aceste componente ale sistemului electoral sunt, de altfel, abordate, cu ocazia analizei sistemului electoral, atât de către autorii care aderă la o definiție a acestuia apropiată de cea pe care am reținut-o noi (e.g., B. Selejan-Guțan, *op. cit.*, pp. 209-240), cât și de către autorii care folosesc terminologia de sistem electoral atât pentru a se referi la modalitatea de scrutin și la efectele acesteia, cât și pentru a se referi, în ansamblu, la componentele sistemului electoral pe care le-am reținut și noi (e.g., Șt. Deaconu, *Instituții politice*, Ed. C.H. Beck, București, 2012, pp. 113-168). În mod asemănător acestui din urmă gen de poziționare, există în literatura de specialitate română o viziune care alege să abordeze sisteme și proceduri electorale, prin sisteme electorale înțelegând modalitățile de scrutin și efectele acestora, dar care se referă, totodată, la dreptul electoral, despre ale cărui norme susține că stabilesc elemente pe care noi le-am grupat în componentele sistemului electoral (C. Gilia, *Sisteme și proceduri electorale*, Ed. C.H. Beck, București, 2007).

<sup>2</sup> G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'homme*, 7<sup>e</sup> éd., Ed. Armand Colin, Paris, 2005, p. 12.

<sup>3</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Gheventian, J.-L. Mestre, A. Pena-Soler, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, J. Trémeau, *Droit des libertés fondamentales*, 4<sup>e</sup> éd., Ed. Dalloz, Paris, 2007, p. 281.

<sup>4</sup> E. Kant, *Théorie et pratique*, Bibliothèque de la Pléiade, tome III, Gallimard, pp. 270 și 276, citat de S. Goyard-Fabre, *Qu'est-ce que la démocratie? La généalogie philosophique d'une grande aventure humaine*, Ed. Armand Colin, Paris, 1998, p. 126.

*sui generis*, atestând o continuă și sensibilă tensiune specifică ambivalenței ce le caracterizează. Pe de o parte, este vorba despre faptul că sunt drepturi ale subiecților de drept cetățeni, dar a căror manifestare îmbracă, din perspectiva statului, un puternic aspect funcțional, câtă vreme exercițiul lor are ca efect însăși construcția puterii politice a statului, putere ce se manifestă în spațiul public, și nu manifestarea unei libertăți-autonomie, a unei independențe față de puterea publică, așa cum se întâmplă în cazul celorlalte drepturi fundamentale.

Pe de altă parte, ambivalența drepturilor politice electorale fundamentale se vedește prin aceea că, deși sunt drepturi de participare prin excelență individuale, ce se apreciază la nivelul individului cetățean, care le exercită de manieră personală, totuși, fără existența unui cadru instituțional care să permită exercițiul în colectiv al acestor drepturi, ele se văd golite de sens și finalitate.

În sistemul român, dreptul de a alege și dreptul de a fi ales sunt garantate constituțional ca drepturi electorale fundamentale, în art. 36, respectiv 37 din Legea supremă. Cât timp aceste dispoziții constituționale nu disting în raport de tipul de alegeri – parlamentare, prezidențiale, respectiv locale –, dreptul de a alege și dreptul de a fi ales se manifestă ca drepturi electorale fundamentale, garantate constituțional atât în cadrul alegerilor parlamentare și prezidențiale, cât și în cadrul alegerilor locale.

Art. 36 din Constituție are însă ca denumire marginală „Dreptul de vot”, ceea ce înseamnă că acoperă o sferă mai largă decât dreptul de a alege în cadrul sistemului electoral, incluzând și dreptul de a participa la exercițiul direct al suveranității în cadrul mecanismelor de exercitare directă a suveranității la care se referă art. 2 alin. (1) din Constituție prin sintagma „referendum”. Astfel, dreptul de vot se referă, global, la „posibilitatea cetățenilor de a participa la viața politică a statului, fie prin desemnarea reprezentanților lor în autoritățile publice, fie direct, prin pronunțarea în cadrul unui referendum”<sup>1</sup>.

În cazul mecanismelor de exercitare directă a suveranității – și ne referim aici nu doar la referendum sau la revocarea populară prin referendum, ci și la inițiativa legislativă –, votul este un drept individual, în sensul că este posibilitatea, facultatea de a participa în mod egal la exercițiul direct al suveranității<sup>2</sup>, care se face însă în numele poporului și în mod colectiv de către totalitatea cetățenilor cu drept de vot, corpul electoral sau, în cazul inițiativei legislative cetățenești, de către numărul minim de cetățeni cu drept de vot prevăzut în acest sens de Constituție. În cazul alegerilor, dreptul de vot trebuie înțeles ca dreptul de a alege între mai multe variante de persoane în cadrul unei competiții electorale, în scopul constituirii, ca efect al procesului electoral, unui organ reprezentativ.

Astfel, trăsăturile dreptului de vot la care ne vom referi pe parcursul lucrării se aplică atât în cazul exercitării dreptului de a alege, cât și, în mod corespunzător, în cazul exercitării dreptului de a participa, prin vot, la exercițiul direct al suveranității.

Faptul că titularii dreptului de a alege și ai dreptului de vot sunt aceiași, existând identitate între corpul electoral și corpul „referendar” (numit de către legiuitor tot „electoral”, din rațiuni de inteligibilitate a textului), precum și multiplele asemănări de regim juridic în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor, respectiv a referendumului nu trebuie să inducă ideea că între sistemul electoral și sistemul referendar nu ar exista distincție.

---

<sup>1</sup> Șt. Deaconu, E.S. Tănăsescu, *Articolul 36*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 333. În același sens, a se vedea Șt. Deaconu, *Instituții politice*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>2</sup> *Ibidem*, autorii folosind o altă terminologie: „dreptul de a fi consultat în cadrul referendumului”.

Că există deci o materie distinctă de sistemul electoral, și anume sistemul referendar, materia referendară, este recunoscut ca atare și de către Curtea Constituțională, care face referire în mod distinct la „specificul domeniului electoral, respectiv al celui care privește organizarea și desfășurarea referendumului”<sup>1</sup>. În plus, faptul că art. 73 alin. (3) din Constituție se referă distinct la sistemul electoral și la referendum, în lit. a) și, respectiv, lit. d), atestă aceeași distincție, al cărei prim fundament rămâne distincția din art. 2 alin. (1) din Constituție între exercițiul suveranității prin organe reprezentative și exercițiul direct al suveranității. Doar organelor reprezentative le este atașat mecanismul alegerilor libere, periodice și corecte, pe care exercițiul dreptului de a alege – și, corelativ, al dreptului de a fi ales – le constituie.

Având în vedere că statul român face parte din Uniunea Europeană, sfera tradițională a drepturilor electorale cu caracter fundamental – dreptul de a alege și dreptul de a fi ales – este extinsă, inclusiv în cazul sistemului nostru, cuprinzând atât dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor europeni pentru autoritățile administrației publice locale autonome alese, garantat în art. 16 alin. (4) din Constituție, cât și dreptul de a alege și dreptul de a fi ales pentru Parlamentul European, garantat, în cazul cetățenilor români, de art. 38 din Constituție, iar în cazul cetățenilor europeni cu domiciliul sau reședința în România avându-și fundamentul constituțional în art. 148 alin. (2) și (3) din Legea supremă, care dispun: „(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. (3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene”<sup>2</sup>.

Drepturile electorale subiective sunt reglementate la nivel infraconstituțional, au caracter, de cele mai multe ori, procedural și sunt reprezentate, pe de o parte, de drepturile electorale subiective prin care se concretizează drepturile electorale cu caracter fundamental, avându-i ca titulari pe titularii acestora din urmă, iar, pe de altă parte, de alte drepturi electorale subiective implicate în procesul alegerilor, fără de care eficacitatea drepturilor electorale fundamentale ar rămâne iluzorie. Aceste din urmă drepturi electorale subiective îi au ca titulari pe alți participanți la alegeri decât pe titularii dreptului de a alege și ai dreptului de a fi ales (de pildă, formațiunile politice care participă la alegeri propunând sau, după caz, susținând candidați).

În același sens, Curtea Constituțională a reținut<sup>3</sup> că sfera drepturilor electorale, care „formează o categorie distinctă între drepturile și libertățile cetățenilor”, cuprinde, pe de o parte, drepturile electorale aflate în sfera drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție și, pe de altă parte, drepturile electorale menționate de legislația infraconstituțională, care sunt „drepturi electorale procedurale ce țin de exercitarea drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor (dreptul de vot, dreptul de a fi ales, dreptul de a alege)”.

Totalitatea cetățenilor titulari ai dreptului de a alege – electori –, considerați cetățeni activi, în opoziție cu cetățenii pasivi, și anume cei care nu au exercițiul acestui drept, formează **corpul electoral**, organ politic al poporului. Acesta intervine în momentul alegerilor, ca agent prin

<sup>1</sup> Decizia nr. 736 din 24 iulie 2012, publicată în M. Of. nr. 516 din 25 iulie 2012. În Decizia nr. 334/2013, Curtea a reluat aceste considerente, după ce a adăugat că „Spre deosebire de alegeri, care au loc la intervale fixe de timp, data acestora fiind cunoscută cu mult timp înainte de a fi organizate, este puțin probabil ca data unui referendum să fie cunoscută cu un an sau cu mult timp înainte ca acesta să aibă loc”.

<sup>2</sup> Pentru o prezentare a anumitor coordonate specifice ale dreptului de a alege și de a fi ales în Parlamentul European, comparativ cu dreptul de vot și dreptul de a fi ales în cazul alegerilor naționale, a se vedea Șt. Deaconu, *Instituții politice, op. cit.*, pp. 130-139.

<sup>3</sup> Decizia nr. 1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în M. Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

care poporul își exprimă voința, și-și dă asentimentul asupra unei anumite puteri politice în stat, astfel că din puterea de vot a corpului electoral, așa cum se manifestă aceasta în sistemul electoral în cadrul democrației, derivă, direct sau indirect, întreaga putere etatică. Acesta este, de altfel, și sensul republicii ca formă de guvernământ, care nu reduce la lipsa monarhului.

Nu putem fi de acord cu definiția corpului electoral conform căreia acesta constituie ansamblul persoanelor juridice sau fizice care beneficiază de electorat, adică de dreptul de a vota conform unui anumit tip de scrutin<sup>1</sup>, întrucât definiția se raportează și la alte tipuri de alegeri decât cele politice în cadrul unui stat democratic, cum ar fi alegerile profesionale, de pildă.

**Scrutinul (tipul de scrutin) sau formula electorală**, în calitate de componentă a sistemului electoral, constituie ansamblul regulilor tehnice stabilite normativ și destinate să departajeze candidații în alegeri, reguli cu ajutorul cărora voturile exprimate în urma exercitării dreptului de vot se transformă în mandate, așadar, reguli care determină cine sunt aleșii, reprezentanții, în raport de voturile alegătorilor.

Totodată, termenul „scrutin” mai desemnează și consultarea efectivă în cadrul alegerilor, precum și în cazul referendumului.

**Procesul electoral, alegerile**, a treia componentă a sistemului electoral, grupează totalitatea operațiunilor electorale (acte juridice și materiale) pe care le implică organizarea și desfășurarea exercițiului dreptului de a alege și de a fi ales, în cadrul legal și organizatoric-teritorial stabilit în acest scop, reprezentat de circumscripțiile electorale la nivelul cărora se constituie secțiile de votare și care implică, pe lângă votare, și elementele și operațiunile specifice anterioare votării (cele referitoare la candidaturi, decuparea circumscripțiilor electorale, stabilirea secțiilor de votare, campania electorală), precum și elementele și operațiunile specifice ulterioare votării (stabilirea rezultatelor votării și ale alegerilor, cu aplicarea tipului de scrutin pentru care s-a optat în sistemul respectiv). Litigiile care se nasc cu privire la diversele componente ale procesului electoral, cadrul normativ referitor la soluționarea acestora, cu toate aspectele sale (organe competente, proceduri, efecte ale controlului), precum și concretizarea sa practică formează contenciosul electoral<sup>2</sup>.

Având în vedere complexitatea contenciosului electoral în sistemul român, datorată manierei în care este conceput de către legiuitor și care presupune implicarea a numeroase entități (organisme electorale, instanțe judecătorești, Curtea Constituțională), ne-am propus să abordăm contenciosul electoral într-un volum viitor, pentru a reuși să analizăm cum se cuvine, pe un spațiu extins, specificitatea acestuia, prin raportare la exemple din dreptul comparat. Astfel, referirile pe care le vom face în lucrarea de față la contenciosul electoral rămân punctuale și privesc atât articularea sa generală, principială, cât și, acolo unde este cazul, exemple de concretizări ale unora sau altora dintre elementele componente ale contenciosului electoral.

Normele infraconstituționale de drept electoral sunt, în România: normele de rang legislativ care reglementează direct și primar și care ar trebui, conform Constituției, să fie legi exclusiv organice; normele de drept european, în cazul alegerilor europarlamentare; normele

---

<sup>1</sup> J.-L. Richard, *Corps électoral*, în *Dictionnaire du vote*, sous la direction de P. Perrineau și D. Reynié, Ed. Presses Universitaires de France, Paris, 2001, p. 264, citat de Y. Lécuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Ed. Dalloz, Paris, 2009, p. 97.

<sup>2</sup> E.S. Tănăsescu, *Legile electorale. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 100 definește contenciosul electoral astfel: „ansamblul regulilor juridice referitoare la verificarea corectitudinii și legalității operațiunilor legate de instituirea puterii, adică reglementarea litigiilor ce se pot naște în legătură cu candidaturile și cu operațiunile realizate în organizarea și desfășurarea alegerilor în privința organelor competente să soluționeze aceste litigii, a procedurilor utilizate și a efectelor juridice ale controlului”, precizând, la p. 11, că ceea ce se numește „generic” contencios electoral este parte a sistemului electoral.



din tratatele internaționale la care România este parte, ratificate de statul român și care au relevanță în materie electorală – întrucât vizează dreptul de a alege și de a fi ales, aceste tratate cad sub incidența art. 20 din Constituție, fiind direct aplicabile și aplicarea lor fiind prioritară în raport cu legea internă, atunci când sunt mai favorabile; de asemenea, aceste tratate sunt, conform art. 20 alin. (1) din Legea supremă, standarde de interpretare pentru Curtea Constituțională în interpretarea și aplicarea prevederilor constituționale referitoare la drepturile electorale fundamentale, precum și a oricăror alte prevederi constituționale care au incidență asupra drepturilor electorale fundamentale (e.g., dispozițiile privind dreptul la liberă asociere, libertatea conștiinței, pluralismul, caracterul democratic al statului, alegerile libere, periodice și corecte, securitatea juridică etc.); normele de rang infralegislativ, subsecvente legii, care trebuie să o respecte și care sunt deci izvoare secundare de drept electoral (hotărâri de Guvern; actele Biroului Electoral Central prin care acesta interpretează oficial – însă nu autentic, interpretarea autentică revenindu-i exclusiv Parlamentului – și cu efecte obligatorii *erga omnes* legislația electorală, în vederea aplicării unitare a acesteia; actele normative ale Autorității Electorale Permanente). Acestea li se adaugă, ca reguli juridice de drept electoral, actele cu caracter administrativ ale organismelor electorale emise în aplicarea legislației electorale, actele administrative cu caracter jurisdicțional ale acestor organisme și deci și jurisprudența de contencios administrativ a instanțelor judecătorești dezvoltată în baza accesului liber la justiție pentru a ataca actele administrative cu caracter jurisdicțional ale organismelor electorale. Jurisprudența de contencios administrativ este cea în cadrul căreia sunt controlate și celelalte acte administrative incidente în materie electorală, emise de alți subiecți decât organismele electorale (de pildă, Guvernul). Din dreptul electoral face parte, totodată, și jurisprudența instanțelor de drept comun în materie penală, parte din contenciosul electoral și dezvoltată în legătură cu infracțiunile electorale.

De asemenea, face parte din componenta normativă a sistemului electoral, în calitate de izvor de drept electoral, jurisprudența dezvoltată în baza normelor constituționale care constituie izvor de drept electoral, precum și jurisprudența dezvoltată la nivel internațional în interpretarea și aplicarea tratatelor internaționale ratificate de România și care au relevanță în materia electorală. În acest din urmă sens, se remarcă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului dezvoltată în baza art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Sunt, așadar, parte din sistemul electoral ca izvoare ale dreptului electoral român deciziile Curții Constituționale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate al normelor (fie *a priori*, fie *a posteriori*), atunci când au ca obiect legislația electorală, precum și hotărârile Curții Constituționale (acte cu caracter general obligatoriu<sup>1</sup>) emise în cadrul exercitării atribuției de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de a confirma rezultatele sufragiului [art. 146 lit. f) din Constituție].

---

<sup>1</sup> Caracterul general obligatoriu al hotărârilor Curții Constituționale este controversat, câtă vreme nu este instituit, precum în cazul deciziilor Curții, de către Legea supremă, ci prin art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. În acest sens, s-a criticat lipsa nominalizării exprese a hotărârilor Curții în textul Legii supreme, care face ca referirea legii la hotărâri și la caracterul lor general obligatoriu să fie privită ca o completare a Constituției, o revizuire a acesteia, semnalându-se, totodată, că obiectul anumitor hotărâri este greu de definit prin dispozitivul lor, hotărârile fiind o categorie juridică intermediară între decizii și avice, preluând efectele juridice ale acestora în funcție de situațiile în care intervin (cf. e.g.: I. Muraru, N.M. Vlădoiu, A. Muraru, S.-G. Barbu, *Contencios constituțional*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 245; I. Muraru, *Articolul 147*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 1419).

De asemenea, în măsura în care sunt întrunite coordonatele normative ale conflictelor juridice de natură constituțională între autoritățile publice<sup>1</sup>, astfel cum au fost precizate în jurisprudența constituțională<sup>2</sup>, dacă aceste conflicte se manifestă în legătură cu competențe constituționale ale autorităților publice în materie electorală, deciziile Curții Constituționale pronunțate în baza atribuției de a soluționa asemenea conflicte [art. 146 lit. e) din Constituție] capătă și ele relevanță pentru sistemul electoral. Până la data elaborării acestei lucrări, a existat o singură sesizare a Curții Constituționale cu soluționarea unui conflict juridic de natură constituțională între autorități publice legat de materia electorală. Curtea Constituțională a constatat, în speță, că nu există conflict juridic de natură constituțională între Președintele României și Guvernul României, întrucât atribuțiile și competențele Guvernului în ceea ce privește organizarea și desfășurarea alegerilor membrilor din România în Parlamentul European și a alegerilor parțiale pentru Parlamentul României din anul 2014 nu au fost afectate de conduita și declarațiile publice ale Președintelui României, cu privire la susținerea unui anumit partid politic<sup>3</sup>.

### *Secțiunea a 3-a*

## ***Rezerva de competență a legii organice în materia reglementării directe și primare a sistemului electoral român. Cerințe de calitate a legiferării***

În sistemul român, **legislația electorală care constituie sediul materiei actualmente în vigoare** este formată din: Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente<sup>4</sup> (în continuare, Legea nr. 208/2015); Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente<sup>5</sup> (în continuare, Legea nr. 288/2015); Legea nr. 115 din 19 mai 2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali<sup>6</sup> (în continuare, Legea nr. 115/2015); Legea nr. 33 din 16 ianuarie 2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European<sup>7</sup> (în continuare, Legea nr. 33/2007) și Legea nr. 370 din 20 septembrie 2004 pentru alegerea Președintelui României<sup>8</sup> (în continuare, Legea nr. 370/2004), așa cum au fost amplu modificate și completate, în special prin ordonanțe de urgență. Acestor legi li se adaugă, în ceea ce privește anumite aspecte ale sistemului electoral, Legea administrației publice locale nr. 215

---

<sup>1</sup> Pentru o expunere a acestora, așa cum rezultă din art. 146 lit. e) din Constituție, căreia i se adaugă expunerea procedurii prevăzute în Legea nr. 47/1992, a se vedea I. Muraru, *Articolul 146*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, pp. 1404-1407.

<sup>2</sup> Pentru o precizare a acestor coordonate, a se vedea G. Girleşteanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 393-395.

<sup>3</sup> Decizia nr. 284 din 21 mai 2014, publicată în M. Of. nr. 495 din 3 iulie 2014.

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015, cu rectificare publicată în M. Of. nr. 553 din 22 iulie 2016.

<sup>5</sup> Publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

<sup>6</sup> Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015, cu rectificare publicată în M. Of. nr. 316 din 25 aprilie 2016.

<sup>7</sup> Republicată în M. Of. nr. 627 din 31 august 2012.

<sup>8</sup> Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011.