

Un Timbru pentru Dreptate

Instrucțiuni de completare

Dacă ai ajuns aici, înseamnă că ai descărcat documentul. Îți mulțumim, te felicităm și te rugăm să-ți chemi prietenii să ni se asocieze.

1. Tipărește acest document.

2. Completează – cel mai bine cu pix albastru – câmpurile libere de pe prima pagină a cererii: numărul petiției la care te asociezi, precum și datele tale personale. Dacă locuiești chiar la adresa înscrisă ca domiciliu, barează câmpul „reședința”.

3. La sfârșitul petiției, trece data și semnează.

4. Adaugă la cerere o copie a actului de identitate pe care l-ai trecut în cerere:

- Dacă ai carte de identitate și locuiești în România, o copie față-verso a acesteia
- Dacă ai carte de identitate și locuiești în străinătate, sau dacă nu ai CI dar ai pașaport, o copie a CI respectiv a paginilor relevante din pașaport (cea plastifiată și pag. 1)

5. Dacă locuiești în străinătate, adaugă o copie după actul care atestă reședința sau domiciliul tău. Aceste acte sunt diferite de la țară la țară; în locul de unde ai descărcat acest document găsești o listă. Este suficient unul din actele prevăzute acolo pentru țara unde locuiești.

6. Ai acum un pachet de acte care trebuie să conțină:

- Cererea împreună cu petiția (acest document), completat și semnat (14 pagini)
- Copie după cartea ta de identitate, sau după pașaportul tău
- Dacă locuiești în străinătate: act care dovedește unde locuiești

7. Expediază acest pachet de acte prin una din metodele de mai jos:

- Metoda preferată: în plic, cel mai bine recomandat, la adresa:

Avocatul Poporului

str. George Vraca nr. 8

București sector 1, cod poștal 010146

Dacă faci așa, e bine să încarci o poză a plicului tău, timbrat pentru dreptate, în grupul Facebook „Timbru pentru Dreptate”

- Sau: Prin fax, la numărul **+40-21-3124921**
- Sau: Scanează cererea (toate paginile) și actele de la punctele 4 și 5 și trimite-le ca attachment la adresa: avp@avp.ro
Pune în copie (CC) info@untimbrupentru dreptate.eu ca să putem urmări ce se întâmplă și cu cererea ta.

CĂTRE

INSTITUȚIA AVOCATULUI POPORULUI

Sediul : București, strada George Vraca nr. 8, sector 1

Fax: 021/312.49.21

Poșta electronică (e-mail): avp@avp.ro

In atentia Domnului Victor Ciorbea

Referitor la cererea nr. _____ din data de 28.01.2019 formulata de catre dl.Octavian Stinga

DOMNUL AVOCAT AL POPORULUI,

Subsemnatul/Subsemnata, _____, cetatean roman, cu domiciliul in _____, cu _____ resedinta _____ in _____, conform documentului de identitate seria _____, nr. _____, avand adresa de posta electronica _____,

În temeiul dispozițiilor art.59, alin.1, teza a II-a din Constitutia Romaniei, art.17, alin. (5), art. 16 alin. (1) coroborate cu art. 15 alin. (1) lit.i din Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea Instituției Avocatului Poporului,

formulez prezenta

CERERE

De exercitare a atributiei Avocatului Poporului de sesizare, conform art. 146 lit. d), teza a II-a din Constituția Romaniei, a Curtii Constitutionale a Romaniei privind neconstituționalitatea dispozițiilor Anexei 1 la Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, in ce priveste numărul de mandate de senatori si de

deputati aferent circumscripției electorale nr.43, denumita „Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării”

OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul sesizării îl reprezintă **dispozițiile Anexei 1, parte integranta din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, în ce privește numărul de mandate de senatori și de deputati aferent circumscripției electorale nr.43, denumita „Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării”.**

Astfel, sunt îndeplinite condițiile impuse de art. 146 lit. d) teza finală, din Constituție, care dau posibilitatea Avocatului Poporului să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la dispozițiile unei legi sau ordonanțe, Curtea efectuând un controlul a posteriori, direct, pe cale de excepție.

De asemenea, este îndeplinită și cerința impusă de art. 29 din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, și anume ca dispoziția legală contestată în fața Curții, să fie în vigoare. În acest sens, dispozițiile art. 4 care fac trimitere la Anexa 1 ce face parte integrantă din textul Legii 208/2015, sunt în vigoare în momentul petiționării.

În jurisprudența Curții, a fost analizată sintagma “în vigoare” prevăzută de art. 29 din Legea 47/1992, în acest sens, prin Decizia CCR 64/2017, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a recunoscut posibilitatea Avocatului Poporului să ridice excepție de neconstituționalitate privind ordonanțe de urgență care, deși publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nu sunt încă în vigoare datorită faptului că ele însele prevăd o dată ulterioară de intrare în vigoare [a se vedea în acest sens, Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.674 din 1 noiembrie 2013]. Însă, la momentul judecării excepției de neconstituționalitate, cerința constituțională esențială este aceea ca actul normativ, conținând soluția legislativă criticată, să fie în vigoare, respectiv să facă parte din fondul activ al legislației [a se vedea și Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, decizie prin care Curtea a admis excepția de neconstituționalitate la o dată ulterioară intrării în vigoare a actului normativ criticat, chiar dacă acesta nu era încă în vigoare la momentul sesizării Curții Constituționale].

În aceste condiții, Avocatul Poporului, în cazul în care va considera întemeiată prezenta petiție, va putea sesiza Curtea Constituțională, condiția legală referindu-se la necesitatea ca textul invocat din Legea 208/2015, să fie în vigoare la momentul judecării excepției.

Totodată, neconstituționalitatea se referă la dispozițiile Anexei nr. 1, care nu este un act normativ subsecvent Legii, aceasta făcând parte integrantă din Legea nr. 208/2015, astfel cum prevede art. 4.

În aceste condiții, considerăm că în temeiul dispozițiilor art. 16 alin. (1) coroborate cu art. 15 alin. (1) lit.e și lit.i din Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea Instituției Avocatului Poporului, cât și pentru motivele invocate anterior, ne considerăm îndreptățiți să vă solicităm să sesizați Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate având drept obiect dispozițiile Anexei 1 la care face trimitere articolul 4 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente.

MOTIVAREA SESIZĂRII

Anexa 1 la care face trimitere art. 4 din cadrul Legii nr. 208/2015, încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art. 2, art. 4, art. 7, art. 16, art. 62 și ale art 36 prin raportare la art. 53.

1. **Scurtă descriere a situației de fapt și două probleme de neconstituționalitate intrinsecă a actului normativ**

Prin Legea nr. 208/2015, se reglementează alegerea Camerei Deputaților și a Senatului. În acest sens, conform art. 5 din Lege, senatorii și deputații se aleg prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 73.000 de locuitori, în timp ce norma de reprezentare pentru alegerea Senatului este de un senator la 168.000 de locuitori.

Conform art. 5 alin. (4) numărul locuitorilor care se iau în calcul este conform populației după domiciliu, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent anului în care au loc alegeri la termen.

Totodată, conform art. 4 din Lege, se prevăde că pentru organizarea alegerilor se constituie circumscripții electorale la nivelul celor 41 de județe, o circumscripție în municipiul București și o circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Numărul total al circumscripțiilor electorale este de 43. Denumirea, numerotarea și numărul de mandate aferent circumscripțiilor electorale sunt prevăzute în anexa nr. 1, care face parte integrantă din Lege.

În ce privește circumscripția pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, conform Anexei nr.1 la lege, aceasta a fost denumită „Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării”, a fost numerotată cu nr.43 și i-au fost alocate un număr de 2 mandate de senator și 4 mandate de deputat.

Conform art. 5 alin. (5) numărul de mandate pentru Senat, respectiv pentru Camera Deputaților se determină prin raportarea numărului de locuitori al fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare prevăzute la alin. (2)-(4), la care se adaugă un mandat de senator, respectiv de deputat, pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul mandatelor de senator dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 2, iar cel de deputat, mai mic de 4. Numărul de mandate pentru Senat, respectiv pentru Camera Deputaților, pe fiecare circumscripție în parte, sunt prevăzute, așa cum am aratat, în anexa nr. 1.

Analizând cele două articole de lege, se ajunge la concluzia că, deși Anexa 1 prevede un număr fix de mandate, aceasta Anexa și numărul acestor mandate se vor actualiza în funcție de numărul locuitorilor fiecărei circumscripții raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent, prin aplicarea normelor de reprezentare prevăzute la alin. (2)-(4) ale art. 5 din Lege.

Un prim motiv de neconstituționalitate intrinsecă îl constituie faptul că Legea nr. 208/2015 a retroactivat în stabilirea numărului locuitorilor în baza căruia s-a realizat Anexa nr. 1.

Putem observa că acest act normativ a intrat în vigoare pe 27 iulie 2015, primele alegeri parlamentare pentru care a fost aplicabil actul normativ, au fost cele din 2016.

Astfel, la momentul redactării Anexei nr. 1, nu se putea ține cont de “numărul locuitorilor raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent anului în care au loc alegeri la termen”, așa cum prevede art. 5 alin. (4) din Lege, întrucât, într-un asemenea caz, legea ar retroactiva, aplicându-se la o data de referință (1 ianuarie 2015), la care actul normativ nu era în vigoare, încălcând art. 15 alin. (2) din Constituție.

În acest sens, chiar pentru alegerile din 2016, trebuia adoptată o nouă Anexa care să stabilească numărul mandatelor aferent fiecărei circumscripții, ținând cont de date statistice actualizate.

Al doilea motiv de neconstituționalitate intrinsecă îl poate reprezenta modalitatea de tehnică legislativă în care se va face actualizarea Anexei nr.1, ca urmare a raportării de către INS a numărului locuitorilor fiecărei circumscripții. Astfel, în funcție de această raportare, se va actualiza Anexa nr. 1, numărul populației determinând practic numărul de mandate.

Ori, în mod practic, această raportare se va face printr-un act inferior ca forță juridică unei legi. În aceste condiții, Anexa 1 prevăzută în Legea 208/2015 va ajunge să fie modificată printr-un act administrativ, inferior legii.

Pentru ca o astfel de situație să nu devină neconstituțională, Parlamentul, în urma raportării realizate de către INS, ar trebui să modifice periodic Legea 208/2015, actualizând Anexa nr. 1.

Putem observa însă că Anexa nr. 1 nu a suferit nicio modificare legislativă de la momentul adoptării Legii 208/2015 și până în prezent.

2. Inegalitatea votului – precizări cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 62 din Constituție

Art. 62 din Constituție prevede că cele două Camere ale Parlamentului se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Prin Legea 208/2015, pentru cetățenii ce au domiciliul sau reședința în afara țării se încalcă caracterul egal al votului.

În acest sens, se poate observa că aceștia sunt grupați toți într-o singură circumscripție electorală (nr. 43), care conform Anexei 1 va da doar 2 mandate de senator și 4 mandate de deputați.

Legea nu distinge, în ce privește modalitatea de raportare cu privire la numărul populației și atribuirea numărului de mandate pentru fiecare circumscripție electorală, în funcție de situarea domiciliului sau reședinței în țară sau în afara acesteia.

Legea se rezumă în a stabili norma de reprezentare de un deputat la 73.000 de locuitori și un senator la 168.000 de locuitori, numărul de mandate fiind determinat prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare, la care se adaugă un mandat de senator, respectiv de deputat, pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul mandatelor de senator dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 2, iar cel de deputat, mai mic de 4.

Astfel, legea impune o limită minimă doar în circumscripțiile pentru care criteriile de reprezentare, raportate la norma de reprezentare, ar oferi un număr mai mic de 2, pentru Camera Deputaților, respectiv mai mic de 4, pentru Senat.

Trecând peste motivele de neconstituționalitate intrinsecă, enumerate anterior, se poate observa că, la ultimele alegeri parlamentare, Autoritatea Electorală Permanentă a comunicat în comunicatul de presă nr. 283/21.09.2016 un număr de 609.962 de cetățeni români înscriși în Registrul electoral cu domiciliul sau reședința în afara țării.

Dintre acestia, un număr de 600.290 de cetateni sunt cu domiciliul în afara țării, figurând ca atare în baza de date a Ministerului Afacerilor Interne, având pașapoarte CRDS, (cu mențiunea „*domiciliu în străinătate*”) și figurând automat în Registrul electoral ca cetățeni români cu drept de vot în Circumscripția electorală nr. 43 pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării.

Diferența de 9.672 de cetateni o reprezintă cetățenii români cu domiciliul în România și reședința în afara țării, înscrisi, de asemenea, în Registrul electoral ca cetățeni români cu drept de vot în Circumscripția electorală nr. 43 pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării. Dintre aceștia, 6.937 au optat pentru votul prin corespondență, iar 2.735 pentru votul la o secție de votare din apropierea locuinței.

Analizând comunicatul, putem observa că prin Anexa nr.1 la Lege nu au fost respectate prevederile cuprinse în același act normativ cu privire la normele de reprezentare, oferindu-se doar 4 mandate de deputat, respectiv 2 de senator pentru circumscripția electorală nr. 43.

Conform normelor de reprezentare, luându-se în calcul doar cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării înscrisi în Registrul electoral, pentru circumscripția 43 ar fi trebuit acordate un număr de 4 mandate de senator, respectiv 8 mandate de deputat. Deși normele de reprezentare au fost aplicate uniform pentru celelalte 42 de circumscripții (uneori anumite circumscripții primind și un spor de mandate), circumscripției 43 nu i s-a aplicat această regulă. Astfel, același număr de cetățeni români, dar cu domiciliul sau reședința în afara țării, au parte de o reprezentare cu cel puțin 50% mai mică, față de același număr de cetățeni români, dar cu domiciliul în țară, din oricare altă circumscripție electorală.

Acest fapt indică o inegalitate a votului între cetățenii aceluiași stat, o inegalitate a votului între circumscripții, cât și o inegalitate a votului prin practicarea geografiei electorale.

Doctrina a arătat că, pentru respectarea votului egal, trebuie ca votul unei persoane să aibă o pondere egală cu votul altei persoane. Ori prin atribuirea unui număr cu 50% mai mic de mandate decât cel care ar rezulta prin aplicarea normei de reprezentare, votul unui alegător din circumscripția 43 nu are aceeași pondere cu votul unui alegător din celelalte circumscripții.

Mai mult, introducerea tuturor cetățenilor ce au reședința sau domiciliul în afara țării într-o singură circumscripție electorală și atribuirea pentru această circumscripție electorală a unui număr de mandate mult mai mic decât cel ce ar rezulta prin aplicarea normei de reprezentare duce la o încălcare a egalității votului prin practicarea geografiei electorale.

Doctrina a arătat că geografia electorală reprezintă un procedeu prin care circumscripțiile electorale sunt inegale ca număr de locuitori, pentru alegerea aceluiași organ de stat, acest procedeu fiind folosit pentru a dezavantaja zonele în care locuiesc adversarii ai

partidelor de guvernământ. Astfel, în aceste zone se creează circumscripții electorale cu un număr mai mare de alegători, în timp ce în zonele favorabile partidelor de guvernământ se formează circumscripții electorale cu un număr mai mic de alegători, stabilindu-se același număr de mandate. (I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. II, Ed. 15, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 101)

Se observă că, prin Legea 208/2015, la alegerile parlamentare din 2016, circumscripția electorală nr. 43, a cetățenilor având domiciliul sau reședința în afara țării, trebuia să fie considerată ca având un număr de cel puțin 609.962 de alegători (cei înscrși în Registrul electoral ca avnd domiciliul sau resedinta in afara tarii, conform Anexei 1 a documentului transmis de către Autoritatea Electorală Permanentă înregistrată sub nr. 24135/17.09.2016, atașată la prezenta petiție, explicitat de Comunicatul de Presă nr. 283/21.09.2016 anexat de asemenea), oferind 4 mandate de deputat și 2 mandate de senator, în vreme ce, spre exemplu, circumscripția 36 arondată Județului Teleorman, având un număr de 326.317 de alegători înscrși în Registrul electoral, a oferit 5 mandate de deputat, respectiv 2 mandate de senator. Pondere de reprezentare între oricare din circumscripțiile 1-42 și circumscripția 43, va fi inegală, primele având o reprezentare în medie cu 50% mai mare la același număr de alegători, circumscripția arondată Județului Teleorman fiind doar un exemplu.

În mod evident, se încalcă principiul constituțional al egalității votului prevăzut de art. 62 din Constituție, prin practicarea geografiei electorale, alegătorii din circumscripția 43 având o reprezentare aproximativ cu 50% mai mica față de același număr de alegători din altă circumscripție electorală.

Totodată, prin dispozițiile legii, sunt protejate interesele cetățenilor din circumscripțiile electorale care au o populație redusă, cum ar fi Sălaj (199.838 alegători), Covasna (184.316 alegători), astfel încât, chiar dacă prin aplicarea normei de reprezentare ar rezulta un număr de parlamentari mai mic, acestea, prin efectul art. 5 alin. (5) din Lege, vor beneficia de un număr minim de 2 senatori, respectiv 4 deputați.

În schimb, în circumscripția 43, deși aceasta are un număr de cel puțin 2.663.774 locuitori cetățeni români cu domiciliul sau reședința în afara țării, în Uniunea Europeană (conform datelor EUROSTAT) și de cel puțin 609.962 cetățenii români cu domiciliul sau resedinta în afara țării aflați și în evidența Autorității Electorale Permanente, așa cum am aratat mai sus, în urma înscrierii lor în Registrul Electoral, ea nu dispune de numărul rezultat prin aplicarea normei de reprezentare, având doar 2 senatori, în loc de 4, respectiv 4 deputați, în loc de 8.

Mai mult, inegalitatea nu se rezumă doar la geografia electorală, aceasta se regăsește inclusiv în modalitatea de atribuire a mandatelor conform Anexei 1.

În acest sens, circumscripția nr. 4 aferentă Județului Bacău (606.316 alegători), respectiv circumscripția nr. 13 aferentă Județului Cluj (604.855 alegători), au cel mai apropiat număr de alegători înscrși pe listele electorale, prin comparație cu circumscripția 43 destinată cetățenilor cu domiciliul sau resedinta în afara țării (aceasta având cel puțin 609.962 alegători, conform datelor Autorității Electorale Permanente respectiv cel puțin 2.663.774 conform datelor Eurostat, la care România este parte).

Analizând Anexa 1, vom observa că, deși prin aplicarea normei de reprezentare prevăzute de lege, în circumscripția 4 ar fi trebuit să fie atribuite doar 8 mandate de deputat, respectiv 4 de senator, aceasta a primit un număr de 10 mandate de deputat și 4 mandate de

senator. Aceeași situație este și în cazul circumscripției nr. 13, aferentă Județului Cluj. Astfel, aceste două circumscripții au primit în plus peste mandatele rezultate din norma de reprezentare, câte două mandate de parlamentari, deși nu îndeplineau criteriul legal.

La polul opus, circumscripția 43 aferentă cetățenilor ce își au domiciliul sau reședința în afara țării, având un număr cel puțin egal cu cele două circumscripții, cuprinzând deja cei 609.962 de locuitori cetățeni români cu domiciliul sau reședința în afara țării aflați în evidența Autorității Electorale Permanente, deși era îndreptățită să primească 8 mandate de deputați și 4 mandate de senatori și, mergând pe logica arbitrara anterioară a Anexei 1 în ce privește modalitatea de atribuire, încă două suplimentare de deputat, analizând Anexa 1, observăm că i-au fost repartizate doar numărul minim de 4 mandate de deputați, respectiv 2 mandate de senatori, la fel cum a primit și circumscripția nr. 33 aferentă Județului Sălaj (199.838 alegători).

Disproporția este evidentă iar modul de aplicare al legii diferă. Din cele arătate, putem concluziona că, în vreme ce două circumscripții având un număr de alegători similar cu circumscripția 43 primesc, fiecare, un număr de 14 mandate de parlamentari, circumscripția 43 primește doar 6, la fel cum primește o circumscripție având un număr de alegători de peste 3 ori mai mic.

Astfel, Anexa 1, deși face parte integrantă din lege, nu respectă norma de raportare prevăzută de același act normativ, atribuind mandate în mod neunitar, arbitrar și fără a fi respectate criteriile de proporționalitate și de egalitate.

Pentru toate aceste motive, considerăm că este evidentă încălcarea caracterului egal al votului, prevăzut în art. 62 din Constituție.

În privința votului egal, Comisia de la Veneția s-a pronunțat prin liniile directoare cuprinse în Codul electoral din 2013, pe care toate statele membre ale Consiliului Europei se obligă să le respecte.

Astfel, în privința votului egal, Comisia de la Veneția a stabilit că votul este egal atunci când există egalitate, nu doar în numărul de voturi pe care le poate acorda o persoană, cât și în puterea de vot, pentru cazurile în care alegerile nu se desfășoară într-o singură circumscripție electorală. În asemenea cazuri, se impune ca circumscripțiile electorale să fie stabilite astfel încât locurile din camerele inferioare care reprezintă poporul să fie distribuite în mod egal între circumscripții, în conformitate cu un criteriu specific de repartizare, de exemplu, numărul de rezidenți în circumscripție electorală, numărul resortisanților rezidenți (inclusiv minorii), numărul de alegători înregistrați sau, eventual, numărul de persoane care efectiv votează. O combinație adecvată a acestor criterii este admisă.

Comisia de la Veneția reține că atunci când acest principiu nu este respectat, ne confruntăm cu ceea ce se numește geometrie electorală, fie sub forma "geometriei electorale active", care implică o distribuție a mandatelor în mod inegal între circumscripții, fie sub forma "geometriei electorale pasive", care constă în reținerea prelungită a unei distribuții teritoriale nealterate a mandatelor și circumscripțiilor electorale, indiferent de fluctuațiile populației.

Mai mult, Comisia reține că geometria electorală este practică în statele în care partidele dominante încearcă să își mențină poziția prin delimitări artificiale a circumscripțiilor.

Comisia a stabilit în mod clar că este admisibilă o inegalitate între puterea votului din cadrul circumscripțiilor constituite pe criterii geografice, de 10%, dar în niciun caz, aceasta nu poate fi mai mare de 15%.

Astfel, Comisia admite că în situațiile în care circumscripțiile electorale au fost stabilite pe criterii geografice, cum este în cazul Legii 208/2015, este admisibilă o diferență de 10% între mandatele rezultate din reprezentarea proporțională, dar, în nicio situație, această diferență nu poate fi mai mare de 15%.

Acest aspect nu a fost respectat de legiuitorul român, care, prin actuala reglementare, a dat naștere, printr-o geometrie electorală activă, unei diferențe de aproximativ 50% între puterea votului exercitat în cadrul circumscripției electorale nr. 43 și restul circumscripțiilor electorale, prin stabilirea numărului de mandate în cadrul Anexei nr. 1, ce face parte integrantă din Legea 208/2015.

Mai mult, Comisia de la Veneția a oferit și remediul pentru evitarea geometriei electorale, recomandând ca legislațiile statelor membre să aloce regulat mandatele în cadrul circumscripțiilor în concordanță cu criteriul unic de distribuție. Acest aspect a fost prevăzut în cadrul Legii 208/2015, prin stabilirea unei norme de reprezentare, dar nu a fost aplicat în mod egal atunci când au fost atribuite mandatele: astfel, circumscripții cu un număr aproximativ egal de alegători înscriși pe listele electorale (Cluj, Bacău), au primit de 2,5 ori mai multe mandate decât circumscripția nr. 43.

De asemenea, circumscripția nr. 43 a primit același număr de mandate cu numărul de mandate repartizate pentru circumscripții cu un număr de alegători de peste 3 ori mai mic (Sălaj, Covasna) sau cu un mandat mai puțin decât circumscripții cu un număr de alegători de două ori mai mic (Teleorman).

Cea mai recentă situație ce a făcut obiectul unui raport al Comisiei de la Veneția cu privire la circumscripțiile electorale destinate cetățenilor care își au domiciliul sau reședința în afara țării, este cea din Republica Moldova, unde s-a încercat modificarea legislației electorale.

Astfel, Comisia de la Veneția a adoptat în sesiunea sa plenară nr. 111 din 16-17 Iunie 2017, Opinia Comună asupra proiectelor de legi ale Republicii Moldova privind modificarea și completarea unor acte legislative concrete (Sistem electoral pentru alegerea Parlamentului).

În cadrul opiniei, Comisia de la Veneția a reținut, cu privire la votul cetățenilor care nu își au reședința în țară, că votul exercitat de diaspora este esențial, având în vedere numărul mare de cetățeni care nu locuiesc efectiv în țară.

Astfel, Comisia a criticat decizia statului Republica Moldova de a face o singură circumscripție electorală pentru toți cetățenii care locuiesc de facto în afara țării, pe criteriul reședinței lor, întrucât mulți nu și-au declarat reședința din afara țării, fiind astfel nominalizați pe listele electorale interne. Mai mult, Comisia sugerează statului Republica Moldova să prevadă criterii clare de determinare a cetățenilor care își au locuința de facto în afara țării.

În aceste condiții, Legea 208/2015 se limitează în a stabili că norma de reprezentare se va raporta la numărul de persoane din cadrul fiecărei circumscripții electorale transmis către INS la 1 ianuarie, cu un an anterior alegerilor.

Considerăm că nu sunt oferite suficiente garanții pentru a determina cu exactitate numărul alegătorilor cetățeni români care locuiesc de facto în afara țării.

3. Precizări cu privire la încălcarea art. 36 prin raportare la art. 53 din Constituție

În conformitate cu art. 36 din Constituție, dreptul de vot este acordat tuturor cetățenilor care au împlinit 18 ani, fără a se face distincție între cetățenii ce își au reședința sau domiciliul în țară și cei care îl au în afara țării.

De asemenea, singurele restrângeri ale dreptului de vot sunt prevăzute la alin. (2) ale aceluiași articol. În acest sens, debilii, alienații mintal, pușii sub interdicție și persoanele condamnate printr-o hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale nu au drept de vot. Totodată, votul este universal conform art. 62 din Constituție.

În același sens sunt și prevederile Codului electoral adoptat de către Comisia de la Veneția care, în ceea ce privește universalitatea votului, a stabilit că restricțiile pe acest aspect sunt admisibile în cadrul legislației statelor membre doar dacă sunt îndeplinite **în mod cumulativ** următoarele condiții:

- a. restricția să fie prevăzută de lege
- b. măsura să fie proporțională
- c. restrângerea să fie rezultatul unei boli mintale sau a unei condamnări penale grave.

Astfel, o interpretare în sensul în care Legea 208/2015 restrânge dreptul de vot al cetățenilor români ce își au domiciliul sau reședința în afara țării nu poate fi acceptată, întrucât o astfel de restrângere nu respectă condițiile cumulative impuse de Comisie.

Mai mult, în cadrul Raportului asupra votului exercitat în afara țării, adoptat de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de a 37-a sa reuniune (Veneția, 16 iunie 2011) și de către Comisia de la Veneția la cea de a 87-a sa sesiune plenară (Veneția, 17-18 iunie 2011), s-a efectuat o analiză asupra legislației statelor membre cu privire la dreptul de vot al cetățenilor cu domiciliul sau reședința în afara țării de proveniență.

Comisia, în cadrul raportului, a arătat că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Sitaropoulos and Others v. Greece, (Application No. 42202/07, judgment of 10 July 2010), a reținut că articolul 3 din Protocolul Nr. 1 trebuie interpretat ca o obligație pozitivă a statului să garanteze votanților din afara țării dreptul de a vota în alegerile parlamentare. Cu toate acestea, dreptul de vot în asemenea cazuri poate fi restrâns doar în măsura în care dispozițiile constituționale permit.

Ori, așa cum am arătat, în cadrul Constituției României, restrângerea dreptului de vot este prevăzută limitativ în art. 36. Astfel, o restrângere a dreptului de vot a cetățenilor români care își au domiciliul sau reședința în afara țării ar fi imposibilă.

Mai mult, singura restrângere admisibilă, în afara celor de rang constituțional care sunt în acord cu liniile directoare prevăzute în cadrul Codului Electoral adoptat de către Comisia de la Veneția, o reprezintă diferența admisibilă de 10% dintre puterea votului exercitat în circumscripțiile electorale stabilite pe criterii geografice ale unui stat, în determinarea numărului de mandate parlamentare (aspect analizat la punctul 2).

Dispozițiile relevante în materia universalității votului sunt reprezentate de art. 25 (b) a Pactului Internațional privind Drepturile Civile și Politice cât și de art. 3 al Protocolului

Adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, fiind relevantă jurisprudența în materie *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, No. 9267/81, Series A vol. 113, p. 23; *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, Nos. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95.

Având în vedere cele arătate, se ajunge la concluzia că legiuitorul român nu poate să restrângă dreptul de vot în alte modalități decât cele prevăzute prin Constituție, dispoziții care sunt în concordanță cu liniile directoare cuprinse în Codul electoral al Comisiei de la Veneția.

Analizând Legea 208/2015, se observă că cetățenii ce își au domiciliul sau reședința în afara țării au un vot inegal cu votul cetățenilor ce își au domiciliul sau reședința în țară (a se vedea punctul 2 analizat mai sus).

În cazul în care s-ar interpreta că acest fapt reprezintă voința legiuitorului român, s-ar încălca universalitatea votului, aspect consacrat prin Constituție la art. 62, fapt pentru care nici Comisia de la Veneția nu permite statelor care reglementează votul tuturor cetățenilor printr-un act normativ de rang constituțional să îl restrângă prin legi cu forță juridică inferioară. Statul român ar fi putut să restricționeze dreptul de vot al cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în afara țării doar printr-un act normativ de rang constituțional.

Totodată, o astfel de restrângere ar încălca art. 53 din Constituție, măsura nefiind proporțională, aspect reținut și de către Comisie.

Concluzionând, Anexa nr. 1 a Legii 208/2015, încalcă exercițiul dreptului de vot și universalitatea sa, în măsura în care s-ar interpreta că dreptul cetățenilor români care își au domiciliul sau reședința în afara țării a fost restrâns, aceasta fiind opțiunea legiuitorului.

4. Precizări cu privire la încălcarea dispozițiilor art. 16 din Constituție

Considerăm că modul în care au fost atribuite mandatele prin Legea 208/2015 pentru fiecare circumscripție în parte încalcă art. 16 alin. 1 din Constituție.

În acest sens, se produce o încălcare cu privire la egalitatea în drepturi a candidaților din circumscripții diferite, o încălcare cu privire la egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite în exercitarea dreptului de vot, cât și o încălcare cu privire la egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite privind reprezentarea intereselor acestora.

Cu privire la egalitatea în drepturi a candidaților din circumscripții diferite, în cadrul punctului 2 am arătat o situație în care, deși legea prevede în mod clar modul în care rezultă numărul de mandate în cadrul fiecărei circumscripții electorale, prin raportare la norma de reprezentare, există circumscripții care primesc un număr suplimentar de mandate, fără să îndeplinească condițiile legale. O astfel de situație se poate observa la circumscripțiile electorale aferente Județelor Bacău, respectiv Cluj, unde numărul deputaților a fost suplimentat în cadrul Anexei nr. 1, pentru fiecare circumscripție cu câte 2 mandate, fără a fi îndeplinite criteriile legale.

La polul opus, în cadrul circumscripției 43, deși aplicând formula cuprinsă în art. 5 alin. (5) din Legea 208/2015 ar rezulta un număr de 8 deputați, respectiv 4 senatori, prin Anexa nr. 1 din Lege, s-au acordat doar 4 mandate de deputați, respectiv 2 mandate de senatori.

O astfel de situație generează o vădită inegalitate între candidații din circumscripții diferite, fiind în contradicție cu art. 16 din Constituție.

Cu privire la egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite în exercitarea dreptului de vot, am analizat pe larg acest aspect în cadrul punctului 2, unde am arătat că prin practicarea geografiei electorale, se încalcă caracterul egal al dreptului de vot.

Cu privire la egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite privind reprezentarea intereselor acestora, se observă că cetățenii având domiciliul sau reședința în afara țării nu primesc un număr de mandate proporțional numărului de alegători înscriși pe lista electorală. Astfel, cetățenii din circumscripția 43, dacă ar fi făcut parte dintr-o altă circumscripție electorală, ar fi fost reprezentați de 8 deputați, respectiv 4 senatori, în loc de 4 deputați, respectiv 2 senatori conform Anexei nr. 1. Or, situația nu se aplică în mod similar celorlalte circumscripții, motiv pentru care, rezultă în mod clar o inegalitate între drepturile cetățenilor, prin aplicarea aceluiași dispoziții din Legea 208/2015, în mod diferit și arbitrar.

5. Precizări cu privire la încălcarea art. 2 din Constituție

Conform art. 2 din Constituție, suveranitatea aparține poporului român, care o exercită în mod direct prin referendum sau indirect prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte.

Prin acest articol, constituentul român a urmărit să stabilească raportul dintre puterea politică și puterea de stat. Astfel, puterea politică sau puterea poporului transferă exercițiul puterii, pentru o perioadă de timp, către puterea de stat, aceasta din urmă aparținând tot poporului.

În acest sens, titularul puterii (suveranității) este poporul, în vreme ce organele reprezentative vor deține temporar doar exercițiul puterii.

Constituantul român a trasat și regulile prin care organele reprezentative se pot constitui: astfel, acestea trebuie să fie formate prin alegeri libere, periodice și corecte.

Așa cum am spus, poporul își exercită suveranitatea prin organele sale reprezentative, constituite printre altele, prin alegeri corecte.

Conform art. 61 din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului român este Parlamentul.

Or, prin aplicarea Legii 208/2015, Parlamentul nu este constituit prin alegeri corecte, astfel cum se impune prin art. 2 din Constituție.

Nu pot exista alegeri corecte acolo unde se practică geografia electorală, unde votul cetățenilor nu are aceeași putere, aspect care aduce atingere egalității votului, sau unde nu se respectă liniile directe ale Comisiei de la Veneția în materie de legislație electorală.

Mai mult, se poate observa cum suveranitatea nu mai aparține poporului în ansamblu, ci aparține unei părți a poporului român, puterea de stat fiind cea care, prin intermediul Legii 208/2015, a confiscat o parte din puterea poporului per ansamblu și a acordat un grad sporit de suveranitate unei anumite categorii de cetățeni (cei din circumscripțiile 1-42). Acest aspect este de natură a aduce atingere inclusiv dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Constituție.

6. Precizări cu privire la încălcarea art. 4 din Constituție

Conform art. 4 alin. (2) din Constituție *“România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.”*

Egalitatea este un principiu constituțional complex, care poate îmbrăca fie forma unui principiu general al drepturilor, fie pe cea a unui drept fundamental. Ca normă juridică, egalitatea este autonomă și nu implică doar o singură prevedere constituțională, ci un întreg grup de norme. Expresia egalitate, cu vocație de generalitate, se regăsește în art. 6, 41, 48 sau 56. Din ansamblul acestor prevederi, art. 4 se detașează ca având funcția esențială de stabilire a “criteriilor de nediscriminare” (M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția României, comentată și adnotată, p.39).

Raționamentul egalitar implică o logică binară: comparația între două situații, dar având mereu în vedere un tertium comparationis considerat ca un sistem de referință dat. Dacă situațiile obiective sunt suficient de asemănătoare, se impune aplicarea aceluiași raționament. Doar în acest mod este evitată discriminarea. (I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României – comentarii pe articole, p. 46, Ed. C.H Beck, București, 2008).

Discriminarea din punct de vedere etimologic implică o distincție între obiecte, o separație, o diferențiere. Discriminarea juridică, interzisă prin art. 4 alin. 2 din Constituție, nu implică doar o simplă diferență între elemente, fiind necesară atribuirea și elementului arbitrar. Astfel, discriminarea juridică interzisă de Constituție, apare acolo unde legiuitorul ar face o diferență între situații, pe criterii arbitrare.

O astfel de situație se regăsește în modul în care legiuitorul român a înțeles să reglementeze modalitatea de alegere a Camerelor Parlamentului, prin Legea 208/2015.

În acest sens, se observă o discriminare realizată de legiuitor între cetățenii ce își au domiciliul în țară și cetățenii ce își au domiciliul sau reședința în afara țării.

Deși Legea prevede în mod clar modalitatea de atribuire a mandatelor, prevăzând o normă de reprezentare unitară, legiuitorul, în Anexa 1 ce face parte integrantă din textul legii, a atribuit mandate fără să țină cont de norma de reprezentare, pe criterii arbitrare, neprevăzute de lege, în mod discriminatoriu.

7. Precizări cu privire la încălcarea art. 7 din Constituție

Prin art. 7 din Constituție, statul român se obligă să întărească legăturile cu românii din afara frontierelor. Acest aspect nu se manifestă doar prin deschiderea de puncte diplomatice sau prin alte activități realizate de statul român, fiind vorba despre o obligație a statului ce are mai multe valențe.

Una dintre cele mai puternice legături a cetățenilor români cu statul român o reprezintă faptul că suveranitatea (puterea de stat) aparține poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative (art. 2 din Constituție). Analizând lucrurile din această perspectivă, observăm că legătura cetățenilor români aflați în afara granițelor cu statul român trebuie întărită mai ales cu privire la dreptul de vot pe care îl au aceștia, în alegerea membrilor Parlamentului, ca organ reprezentativ suprem. Constituantul român a exclus o limitare a dreptului de vot a cetățenilor români ce își au domiciliul sau reședința în afara țării, aspect care se poate observa din modalitatea redactării Constituției.

De asemenea, Comisia de la Veneția impune statelor care nu au interzis prin Constituție dreptul de vot al cetățenilor ce au domiciliul sau reședința în afara țării obligația de a le acorda acest drept prin legile interne.

În opinia Comisiei, așa cum am arătat, odată asigurat acest drept, el nu trebuie aplicat în mod diferențiat, prin practicarea geografiei electorale.

În ceea ce privește articolul 7 din Constituție, acesta este încălcat prin Legea 208/2015, Anexa 1 atribuind un număr mai mic de mandate, în mod arbitrar, contrar dispozițiilor cuprinse în același act normativ și fără a se ține cont de norma de reprezentare. Astfel, statul își încalcă propria obligație de a întări legătura cu cetățenii români din afara țării, limitând o componentă importantă a acesteia, și anume dreptul de vot.

8. **Concluzii**

În cadrul acestei petiții, am analizat aspectele care fac Legea 208/2015 să fie neconstituțională.

În acest sens, Legea 208/2015 este neconstituțională, întrucât:

- Prezintă două motive de neconstituționalitate intrinsecă:
 - a) faptul că Legea nr. 208/2015 a retroactivat în stabilirea numărului locuitorilor în baza căruia se realiza Anexa nr. 1.
 - b) Anexa 1 prevăzută în Legea 208/2015 va fi modificată printr-un act administrativ inferior legii. Pentru ca o astfel de situație să nu devină neconstituțională, Parlamentul, în urma raportării realizate de INS, ar trebui să modifice Legea 208/2015, actualizând Anexa nr. 1, ori acest aspect nu s-a realizat pentru alegerile din 2016
- Se încalcă egalitatea votului, aspect prevăzut de dispozițiile art. 62 din Constituție, prin practicarea geografiei electorale și prin atribuirea mandatelor în mod arbitrar, fără a se ține cont de norma de reprezentare.
- Anexa nr. 1 a Legii 208/2015 încalcă dreptul de vot și universalitatea votului, în măsura în care s-ar interpreta că dreptul cetățenilor români care își au domiciliul sau reședința în afara țării a fost restrâns, aceasta fiind opțiunea legiuitorului. O astfel de opțiune nu îi este permisă legiuitorului conform aspectelor reținute de Comisia de la Veneția, întrucât România a prevăzut în mod expres prin Constituție modalitățile de restrângere a dreptului de vot. Totodată, se încalcă art. 53 din Constituție, măsura adoptată de legiuitor nefiind proporțională.
- Se încalcă dispozițiile art. 16 din Constituție sub trei aspecte:
 - a) egalitatea în drepturi a candidaților din circumscripții diferite
 - b) egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite în exercitarea dreptului de vot
 - c) egalitatea cetățenilor din circumscripții diferite privind reprezentarea intereselor acestora
- Se încalcă dispozițiile art. 2 din Constituție, Legea neasigurând caracterul corect al alegerilor, organul reprezentativ suprem al poporului român, prin care poporul își exercită suveranitate, fiind constituit prin favorizarea reprezentativității unei anumite categorii din popor.

- Se încalcă dispozițiile art. 4 din Constituție prin faptul că Legea discriminează. Deși legea prevede în mod clar modalitatea de atribuire a mandatelor, reglementând o normă de reprezentare unitară, legiuitorul, în Anexa 1 (ce face parte integrantă din textul legii), a atribuit mandate fără să țină cont de norma de reprezentare, pe criterii arbitrare, neprevăzute de lege, în mod discriminatoriu.
- Se încalcă art. 7 din Constituție, statul, prin Anexa 1 din Lege, atribuind un număr mai mic de mandate, în mod arbitrar, contrar dispozițiilor cuprinse în același act normativ și fără a ține cont de norma de reprezentare, și-a încălcat propria obligație de a întări legătura cu cetățenii români din afara țării, limitând o componentă importantă a acesteia, și anume dreptul de vot.

Pentru toate considerentele enunțate anterior, vă rugăm respectuos ca, în temeiul art. 16 alin. (1), respectiv art. 15 alin. (1), lit.i) din Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea Instituției Avocatului Poporului, coroborate cu dispozițiile art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituția României, să sesizați Curtea Constituțională a României cu o excepție de neconstituționalitate privind prevederile Anexei 1 la care face trimitere articolul 4 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, anexă ce face parte integrantă din lege, prevederi ce privesc numărul de mandate de senatori și de deputați aferent circumscripției electorale nr.43, Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării.

În temeiul dispozițiilor art. 16, art.17 și art.29 din Legea 35/1997 privind organizarea și funcționarea Instituției Avocatului Poporului,

Vă rog să dispuneți:

1. Înregistrarea și soluționarea acestei cereri;
2. Conexarea acestei cereri la cererea aratăta mai sus, având în vedere că ele au același obiect.

Vă solicit să îmi comunicați numărul de înregistrare a cererii, modul de soluționare a acesteia și să cereți date suplimentare pentru analiza și soluționarea petiției, dacă va fi cazul, la adresa de poșta electronică aratăta în preambul.

De asemenea, îmi exprim consimțământul că modul de soluționare a cererii mele să fie făcut public de către Avocatul Poporului prin mijloace de informare în masă.

Atasez la prezenta cerere, în copie, documentele de identitate arătate în preambul.

Data,

Semnatura,