

Ramona Delia POPESCU

Distorsiuni în exercitarea dreptului de vot și în alegerea reprezentanților de către corpul electoral

I. Distorsiuni în exercitarea dreptului de vot

Exercițiul dreptului de vot cere să fie îndeplinite, pe lângă condițiile de fond, și condiția de formă ca alegătorii să fie înscriși în listele electorale. Potrivit legislației electorale române, listele electorale se întocmesc de primăriile localităților în care domiciliază¹ alegătorii, fiind puse la dispoziția alegătorilor, separat pentru fiecare secție de votare, cu cel puțin 45 de zile înainte de alegeri. Listele electorale constituie proba unora dintre operațiunile electorale, întrucât: certifică vocația de alegător; pe baza lor se stabilește numărul de alegători în vederea certificării ulterioare a majorității cerute de lege pentru declararea unei persoane ca fiind aleasă, atunci când această majoritate se raportează la numărul celor înscriși în listele electorale; prin consemnările făcute în listele electorale se stabilește numărul celor care și-au exprimat votul și, după caz, se certifică validitatea alegerilor, dacă legea prevede o anumită majoritate față de numărul celor înscriși în liste sau procentul absenteismului; pe baza listelor se realizează controlul exercitării dreptului de vot, pentru a preveni votul plural. Înscrierea în liste este obligatorie, se face din oficiu, legea instituind un control administrativ și un control jurisdicțional în legătură cu omisiunile, înscrierile greșite sau orice alte erori din aceste liste.

Efectele juridice ale înscrierii în listele electorale sunt acelea că toți cei înscriși pot vota și că numai cei înscriși pot vota și numai în localitatea în care sunt înscriși, de regulă, localitatea de domiciliu. Pentru a vota, cel înscris în listă trebuie să facă dovada identității sale cu cartea de identitate sau cartea de alegător. Cel de-al doilea efect poate presupune excepții, de exemplu, în cazul în care un alegător nu se regăsește pe listele electorale ale localității de domiciliu, poate solicita înscrierea pe listele suplimentare. Dacă nu se află în localitatea de domiciliu, potrivit art. 8 din Legea nr. 35/2008, el nu-și poate exercita dreptul de vot. De asemenea, potrivit art. 22 din aceeași lege, Autoritatea Electorală Permanentă are obligația constituirii unui registru electoral în care sunt înscriși toți cetățenii români care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot, registru ce trebuie actualizat anual până la data de 31 martie a fiecărui an.

În legătură cu acuratețea întocmirii registrelor electorale s-a pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) în cauza *Partidul Georgian al Muncii c. Georgia*², arătând că

¹ Pentru detalii despre sistemul electoral francez a se vedea *G. Vedel*, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 346-347; *J. Barthelemy, P. Duez*, *Traite de droit constitutionnel*, Editions Pantheon-Assas, Paris, 2004, p. 394-396.

² CEDO, 8 octombrie 2008, *The Georgian Labour Party c. Georgia*. Curtea a precizat că există o diversitate de modalități de constituire și funcționare a autorităților administrative electorale, ce variază în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărui stat. Astfel, trebuie acordată statelor părți la Convenție o largă marjă de apreciere în ceea ce privește organizarea administrației electorale, atâta timp

erorile în registre pot afecta în mod serios eficacitatea și aplicabilitatea drepturilor electorale, iar prin înregistrarea tuturor beneficiarilor dreptului de vot se respectă *inter alia* principiile universalității și egalității votului și se menține încrederea generală în administrarea statală a procesului electoral. Curtea a reținut că regulile electorale fundamentale, cum ar fi și cele referitoare la registrele de vot nu ar trebui modificate prea des și mai ales în preajma alegerilor, în caz contrar statul riscând să submineze încrederea în existența garanțiilor alegerilor libere³. O guvernare democratică cere ca poporul, prin corpul electoral, să decidă la intervale regulate de timp, astfel încât reprezentanții să reflecte voința acestuia, poporul fiind informat asupra schimbărilor politice și sociale ce au avut loc⁴.

Organizarea alegerilor periodic semnifică faptul că puterea aparține poporului și nu unui individ sau grup. Acesta o exercită prin organele sale reprezentative și, totodată, este în măsură să asigure răspunderea politică a celor care exercită puterea în numele poporului. Alegerile periodice nu înseamnă că reprezentanții trebuie schimbați, ci mai degrabă că mandatul lor trebuie reînnoit. Poporul, prin corpul său electoral, trebuie să aibă posibilitatea de a revoca, dacă dorește, pe reprezentanți, inclusiv de a schimba partidele politice care se află la guvernare. Această cerință este bine explicată de Karl Popper⁵ care argumentează că întrebarea principală nu este aceea cine conduce, ci dacă poporul are capacitatea de a vota înlăturarea unor reprezentanți care nu și-au îndeplinit mandatul. Mai mult, regularitatea la care se țin alegerile trebuie stabilită prin lege, pentru a nu oferi posibilitatea executivului de a comite abuzuri.

Regularitatea exercitării dreptului de vot presupune, totodată, asigurarea corectitudinii legislației electorale și a întregului proces electoral, participanții la viața politică și organele de stat fiind ținute de anumite limite. De exemplu, Tribunalul Constituțional German a arătat că organizarea și activitatea partidelor politice trebuie să fie conforme cu democrația parlamentară reprezentativă, în sensul de a asigura transparența în finanțarea lor⁶. Dar cea mai importantă garanție a corectitudinii votului rezultă din secretul votului care asigură votanților libertatea exercitării dreptului de vot așa cum doresc, fără grija că opțiunea lor va fi făcută publică și că ei vor suferi consecințe personale negative. Secretul votului înseamnă astfel că actorii politici sunt în imposibilitate de a influența electoratul, determinându-l să voteze pentru un anumit candidat ori partid sau de a obține un anumit rezultat.

cât sistemul ales asigură condițiile exprimării liberei opinii a poporului în alegerea corpului legislativ. A se vedea și CEDO, 11 iunie 2009, *Petkov ș.a. c. Bulgaria*.

³ În ceea ce privește responsabilitatea pentru acuratețea registrelor și listelor electorale aceasta este reglementată diferit în legislații, neexistând un model ideal, oscilând între responsabilitatea autorităților publice și responsabilitatea individuală a fiecărui elector: în Marea Britanie și Portugalia autoritățile se bazează pe declarațiile individuale ale electorilor atunci când întocmesc registrele electorale, iar în Portugalia este angajată responsabilitatea penală a electorilor dacă se sustrag înregistrării în aceste registre.

⁴ A se vedea pe larg J.L. *Quermonne*, *Les régimes politiques occidentaux*, Editions du Seuil, Paris, 2006, p. 171-173.

⁵ K.R. *Popper*, *Societatea deschisă și dușmanii ei*, Ed. Humanitas, București, 2005, capitolul 7.

⁶ D. *Thurer*, M. *Maclaren*, In and around the ballot box: recent developments in democratic governance and international law put into context, p. 549-568 în *Liber amicorum Lucius Caflisch*, Promoting justice, human rights and conflict resolution through international law, M.G. Kohen, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007.

Pe de altă parte, fiecare cetățean trebuie să poată să-și exprima liber opiniile⁷, iar toate preferințele poporului să aibă acces în a fi reprezentate în cadrul campaniilor electorale, astfel fiind permise competiția între candidați, pluralismul politic și posibilitatea de contestare a alegerilor.

În ceea ce privește modalitățile de exercitare a dreptului de vot, acesta poate fi direct sau indirect, în funcție de opțiunile fiecărui stat în parte. Votul direct presupune că electoratul participă direct la desemnarea aleșilor. Votul indirect presupune că aleșii în organele reprezentative sunt desemnați de către alți aleși și nu direct de către corpul electoral. În România votul este direct pentru alegerea membrilor ambelor camere ale parlamentului.

Adesea, s-a susținut că modalitatea de desemnare a aleșilor produce consecințe importante asupra puterii acestora, alegerea directă conferindu-i alesului o legitimitate mai mare decât cea indirectă, precum și puteri sporite. Astfel, se susține că în Franța Adunarea Națională, ai cărei membri sunt aleși în mod direct de către corpul electoral, are puteri sporite în ceea ce privește procedura legislativă, față de Senat, care este ales prin sufragiu indirect. De asemenea, reprezentanții direct desemnați sunt supuși controlului exercitat de către popor, ce are posibilitatea de a dizolva camera direct aleasă, existând astfel posibilitatea controlului exercitat de către electori asupra activității reprezentanților.

Pe de altă parte, în ceea ce privește tipul de scrutin, după modalitatea de propunere a candidaturilor acesta poate fi uninominal sau de listă, cu liste blocate, panașajul sau votul preferențial⁸. Alegerea unui anumit tip de sistem electoral pentru fiecare democrație în parte, care să ofere oportunități egale pentru toți cetățenii de a influența politica și practicile guvernământului, constituie atributul corpului electoral. Votul implică astfel libertatea de alegere între mai mulți candidați care aspiră să devină reprezentanți ai poporului în ansamblul său și nu doar ai cetățenilor *ut singuli*. Astfel, reprezentantul rezultă din vot, sistemele electorale, realizând conversiunea sufragiilor individuale într-o voință unică, care conferă caracter reprezentativ democrației constituționale⁹. Alegerea între sistemul votului pe liste și votul uninominal exprimă opțiunea forțelor politice aflate la conducerea țării la momentul votării legislației electorale, care să permită fie reprezentarea cât mai largă a acestora, cu consecința diminuării legăturii dintre alegător și ales și lipsa răspunderii aleșilor în fața cetățenilor, fie ajungerea la un sistem bipartid, prin sporirea raporturilor dintre aleși și alegători cu consecința consacrării principiului responsabilității¹⁰. În cadrul scrutinului uninominal se

⁷ CEDO, 23 aprilie 1992, cauza *Castells c. Spania*, cauza nr. 11798/85, pct. 42: Libertatea de exprimare este importantă pentru orice persoană, cu atât mai importantă este pentru un reprezentant ales al poporului. El reprezintă electoratul său, atrage atenția asupra preocupărilor acestora și apără interesele lor. CEDO în cauza *Bowman c. Marea Britanie*, 19 februarie 1998, a arătat că libertatea de exprimare a persoanei reprezintă una din condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ, astfel fiind posibile anumite limite ale libertății de exprimare înainte sau după alegeri care să garanteze libera exprimare a poporului în alegerea corpului legislativ, limitări care să fie necesare într-o societate democratică. A se vedea și *V. Huet, Vers l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?*, Revue trimestrielle des droits de l'homme nr. 67/2006, p. 547-573.

⁸ Pentru explicații pe larg a se vedea *T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 60-64.

⁹ *V. Constantinesco, S.P. Caps, Droit constitutionnel*, 3^e edition, PUF, Paris, 2004, p. 182.

¹⁰ Dreptul de vot nu poate fi văzut ca o garanție generală în sensul că fiecare alegător ar trebui să găsească pe buletinul de vot candidatul sau partidul pe care el intenționează a-l vota. Curtea Europeană

votază pentru un candidat, creându-se o legătură strânsă între ales și alegător, iar în cadrul scrutinului de listă se votează lista în integralitatea sa, numai persoanele aflate la începutul listei fiind, de regulă eligibile. Alegerea tipului de scrutin reprezintă o problemă politică foarte controversată¹¹.

Odată ce constituțiile și/sau legislația electorală prevăd condițiile pentru a face parte din corpul electoral, precum și tipul de sistem electoral ales se trece la votarea propriu-zisă, ce presupune parcurgerea unei serii de operațiuni electorale, cu mai multe faze (acte preparatorii, votarea propriu-zisă, contenciosul operațiunilor electorale), ce nu fac obiectul prezentului studiu.

II. Distorsiuni în alegerea reprezentanților de către corpul electoral

În regimurile democratice, majoritatea constituțiilor și legilor electorale prevăd că alegerea reprezentanților se realizează prin vot, acestea prevăzând și caracterele dreptului de vot. În România, principiile electorale sunt consacrate de dispozițiile art. 62 și 81 din Constituție, care prevăd că senatorii, deputații și Președintele României sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Reprezentarea populației în parlament trebuie să asigure, pe cât posibil, reprezentarea tuturor categoriilor de cetățeni. Acesta este un motiv pentru care Constituția României a prevăzut acordarea unor mandate din oficiu minorităților naționale. Pentru sistemele electorale bazate pe scrutin uninominal este foarte dificil să se asigure prezența unor persoane aparținând minorităților în Parlament. În schimb, în cadrul sistemelor electorale bazate pe reprezentarea proporțională este posibilă introducerea unor prevederi astfel ca persoane aparținând minorităților să își găsească loc pe listele partidelor politice. În cadrul scrutinului uninominal, dacă se dorește reprezentarea minorităților, este necesară fie acordarea unor mandate speciale pentru acestea, fie constituirea unor colegii electorale speciale, astfel încât minoritățile să-și poată desemna reprezentanți în cadrul parlamentului¹². În consecință,

precizează că libera exprimare a opiniei poporului este de neconceput fără participarea unei pluralități de partide politice reprezentând diferite opinii politice. CEDO, 1 aprilie 2006, *Partidul conservator rus al antreprenorilor c. Rusia*.

¹¹ F. Borella, *Le gouvernement des Français*, Ed. de l'Epi, 1960, p. 78. Autorul precizează că alegerea unui sistem sau altul trebuie să corespundă la 3 criterii: just, clar, eficace. Justețea unui mod de scrutin reprezintă calitatea acestuia de a reflecta cât mai fidel cu putință voința populară și de a permite tuturor opiniilor să se exprime cu o forță corespunzătoare importanței lor numerice. Claritatea este calitatea unui scrutin care permite electorului de a ști exact pentru ce votează și cine va fi ales în cazul în care opinia sa politică este cea mai răspândită. Eficacitatea semnifică acea calitate care permite desprinderea din alegeri a unei mase omogene de reprezentanți ai poporului, capabilă de a constitui o majoritate solidă pentru a governa. A se vedea și C. Grewe, H.R. Fabri, *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995, p. 395-408.

¹² În SUA, spre exemplu, Curtea Supremă în cazul *Thornburg v. Gingles* din 1986, a precizat că decupajul electoral poate favoriza o minoritate de a obține mandate dacă sunt întrunite trei condiții: grupul trebuie să fie suficient de mare și de compact din punct de vedere geografic pentru a forma o majoritate într-o circumscripție; grupul trebuie să fie capabil să demonstreze că majoritatea populației votează în bloc împotriva candidatului minorității care, de regulă pierde mandatul; grupul trebuie să împărtășească interese politice comune. Dacă sunt întrunite aceste condiții, decupajul electoral este astfel realizat încât minoritatea respectivă să constituie majoritatea în anumite colegii, putând astfel

scrutinul uninominal și cel de listă pot determina o subreprezentare sau chiar absența din Parlament a minorităților care au o pondere mică în cadrul populației.

Cu privire la reprezentarea minorităților, există o mare diversitate de situații concrete. Astfel, există state în care minoritățile sunt juridic recunoscute, cum este cazul Croației, Sloveniei și României. Apoi, există state în care recunoașterea minorităților este predeterminată de către stat, care stabilește el însuși minoritățile recunoscute și state unde recunoașterea minorităților este autodeterminată de ele însele. În cazul în care recunoașterea este predeterminată de stat, pot exista reguli electorale specifice, menite să sprijine reprezentarea acestora, ca în Polonia sau Germania, unde este facilitată reprezentarea organizațiilor minorităților prin excluderea acestora de la îndeplinirea pragului electoral. În ultimul caz, statul asigură un cadru generic de recunoaștere a cetățenilor minorităților, lăsând astfel în sarcina minorităților posibilitatea de a se constitui în grupuri minoritare¹³. Recunoașterea juridică a minorităților reprezintă o garanție privind posibilitatea acestora de a-și crea partide și grupuri politice proprii, cu care să participe la alegeri. Astfel, Slovenia și Croația folosesc sistemul votului dublu, combinând un scrutin general cu reprezentare proporțională și un scrutin special cu majoritate relativă¹⁴. Reprezentarea cetățenilor aparținând minorităților este aleatorie în statele în care acestea nu se bucură de o recunoaștere juridică, de exemplu în Bulgaria, Albania, Turcia, Georgia¹⁵.

În concluzie, reprezentarea cetățenilor aparținând minorităților naționale poate fi asigurată prin includerea în legislația electorală a unor dispoziții care să permită participarea acestora cu candidați proprii la alegeri, fie separat, fie pe listele partidelor politice, prin stabilirea unor circumscripții electorale speciale și prin folosirea sistemului reprezentării proporționale. O astfel de dispoziție se referă, de exemplu, la scutirea atingerii pragului electoral pentru acești candidați, prag ce poate varia de la 0,67% în Olanda, la 2% în Danemarca și Israel, 5% în Germania și Armenia, 7% în Rusia și Polonia sau chiar la 10% în Turcia¹⁶.

În România, reprezentarea cetățenilor aparținând minorităților naționale recunoscute în parlament se realizează prin prevederea din constituție și din legea electorală a posibilității acordării unor mandate pentru Camera Deputaților. Astfel, art. 62 alin. (2) din Constituție și

obține mandate de parlamentar. A se vedea și *L. Handley, Delimitation Equity Project, Resource Guide, IFES, 2006, Towards Developing International Standards* (http://www.ifes.org/publication/a6daa78465c4907cd23912e3429d333a/Delimitations_Manual_full.pdf), consultată la 27.01.2011, p. 33.

¹³ *S.P. Caps, Les minorités et la notion de représentation, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* nr. 23/2007, p. 86-90.

¹⁴ Din 140 de locuri în Parlamentul Croației, 8 sunt rezervate minorităților naționale: 3 pentru sârbi, 1 pentru unguri, 1 pentru italieni, 1 pentru cehi și slovaci, 1 pentru minoritatea austriacă, bulgară, germano, romă, română, ruteană, rusă, turcă, ucraineană, poloneză, valahă și evreiască și 1 pentru minoritatea albaneză, bosniacă, muntenegreană, macedoneană și slovenă.

¹⁵ *S.P. Caps, op. cit., p. 90.*

¹⁶ Într-o cauză (30 ianuarie 2007, cauza *Yumak și Sadak c. Turcia*, nr. 10226/03) Curtea a considerat că statul pârât nu a depășit marja națională de apreciere recunoscută de Convenție, în ceea ce privește existența unui prag electoral de 10% din sufragiile exprimate la nivel național cu privire la alegerea corpului legislativ, întrucât acesta este prevăzut printr-o lege în vigoare cu mult înainte de data alegerilor, astfel încât reclamanții au putut cunoaște că, dacă partidul nu depășește pragul electoral, ei nu vor putea obține un mandat de deputat, indiferent de rezultatul obținut în propria circumscripție electorală.

art. 9 din Legea nr. 35/2008¹⁷ prevăd existența mandatului din oficiu și condițiile în care organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale îl pot exercita¹⁸. Organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu întrunesc numărul de voturi necesar pentru trimitere reprezentanți în Parlament au dreptul la câte un mandat de deputat. Aceste mandate rezultă totuși din alegeri, pentru că organizațiile respective trebuie să participe cu candidați în alegeri și trebuie să obțină pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Aceste dispoziții reprezintă o garanție a egalității în drepturi a cetățenilor români fără deosebire de naționalitate¹⁹. Tema în ce măsură ne aflăm în fața unor drepturi acordate persoanelor aparținând minorităților naționale constituite în organizații, ori a unor drepturi colective acordate minorității naționale ca entitate distinctă a fost subiectul unor controverse²⁰.

Potrivit legislației electorale române, ar exista trei modalități pentru ca cetățenilor aparținând minorităților naționale să ocupe un loc în parlament: candidatura să fie susținută de un partid politic; includerea printre candidații Uniunii Democrate a Maghiarilor din România, care se bucură de reprezentativitate, fiind cea mai mare minoritate din România; obținerea unui mandat de deputat din oficiu în temeiul textului constituțional. Din analiza mandatelor obținute în perioada 1990-2008 de către minorități, rezultă că urmare a acordării de mandate, în mod indirect, minoritățile au fost suprareprezentate în parlament în raport cu procentul

¹⁷ Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare (M.Of. nr. 196 din 13 martie 2008).

¹⁸ Curtea Constituțională în Decizia nr. 17/2000 (M.Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000), a afirmat că reprezentarea minorităților naționale în Camera Deputaților nu se realizează automat și necondiționat, art. 59 alin. (2) din Constituție neavând semnificația creării unor locuri pentru „deputați de drept”, ci instituie garanția reprezentării în Parlament, în condițiile legii electorale, a organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, pentru ca acestea să poată promova interesele membrilor lor, în baza programului politic propriu, la nivelul „organului reprezentativ suprem al poporului român”. A se vedea și Decizia nr. 1188/2008 (M.Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008). Astfel, cum a statuat în jurisprudența sa în materie, de exemplu prin Decizia nr. 146/2005 (M.Of. nr. 299 din 11 aprilie 2005), „organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament nu sunt privilegiate (...), întrucât acestea au îndeplinit condiții mult mai severe pentru a accede în Parlament”. Totodată, dacă criteriile pe baza cărora acele organizații au obținut la ultimele alegeri un loc în Parlament nu sunt îndeplinite și la actualele alegeri, acest lucru va rezulta din votul alegătorilor. Pentru un punct de vedere în sensul că mandatul obținut de reprezentanții minorităților naționale nu este un mandat reprezentativ a se vedea C. Băiculescu, Încetarea mandatului parlamentar, în Dreptul nr. 5/1998, p. 29-34.

¹⁹ Curtea, prin Decizia nr. 53/2004 (M.Of. nr. 240 din 18 martie 2004), a constatat că însăși Constituția conferă un regim special organizațiilor aparținând minorităților naționale care să le permită acestora reprezentarea politică în cadrul autorității legiuitoare, precum și că «în virtutea acestui text constituțional, care legitimează participarea organizațiilor cetățenilor care aparțin minorităților naționale la alegerile parlamentare, aceste organizații urmează a fi asimilate celorlalți actori electorali, în speță partidele politice, în lipsa unei asemenea asimilări fiind pusă în pericol egalitatea de șanse a celor care participă la acest scrutin». În același sens, Curtea s-a pronunțat și prin Decizia nr. 305/2008 (M.Of. nr. 213 din 20 martie 2008).

²⁰ A se vedea în acest sens D.C. Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 307-318.

acestora în întreaga populație a țării²¹; partidele politice nu au acordat mare atenție candidaților aparținând minorităților naționale, doar un număr de 19 din cele 1.731 mandate obținute ca urmare a reprezentării proporționale de către partide, în scrutinul de listă au fost reprezentanți ai minorităților naționale; pe listele UDMR au obținut mandate doar reprezentanți ai minorității maghiare și nu și ai altor minorități.

Reprezentarea minorităților prin intermediul unor locuri rezervate pentru Camera Deputaților a ridicat numeroase probleme, în special după alegerile din 2000, când au obținut mandate de deputat mai mulți parlamentari, a căror apartenență la minoritatea respectivă a fost contestată sau au obținut mandate reprezentanți ai unei comunități etnice care obținuseră mai puține voturi decât alți reprezentanți ai aceleiași comunități. Referitor la ultimul caz, s-a pronunțat și CEDO în decizia *Grosaru c. România*²², în care a apreciat că repartizarea unui mandat de deputat poate influența în mod direct rezultatul sufragiului, aceasta acordându-i o importanță deosebită. Deși Curtea constată că în România minoritățile naționale sunt bine reprezentate la nivelul adunării reprezentative, legislația electorală nu este suficient de clară în ceea ce privește modalitatea de atribuire a unui mandat minorității respective, întrucât nu precizează dacă mandatul se atribuie aceluși candidat care a obținut cele mai multe voturi la nivel național sau la nivelul unei circumscripții electorale, ceea ce poate fi decisiv în atribuirea mandatului de deputat al unei minorități. În speță, mandatul minorității nu a fost atribuit reclamantului care obținuse cele mai multe voturi la nivel național, ci unui alt candidat al minorității care obținuse cele mai multe voturi în cadrul unei singure circumscripții electorale, Biroul Electoral Central optând pentru principiul reprezentativității teritoriale și nu pentru principiul reprezentativității naționale. Întrebarea care se pune este dacă lipsa de claritate a prevederilor legale poate duce la interpretarea și aplicarea lor arbitrară. Curtea a apreciat că lipsa clarității legislației electorale, precum și absența garanțiilor suficiente de imparțialitate a organelor însărcinate a examina contestațiile reclamantului aduc atingere înseși substanței drepturilor garantate de art. 3 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Chiar dacă decizia CEDO în cauza *Grosaru* se referă la legea din 1992, aceleași critici pot fi aduse și actualului sistem electoral care, deși definit drept uninominal, are un sistem de atribuire a mandatelor de parlamentar care face posibil ca un parlamentar ce obține cele mai multe voturi în colegiul uninominal în care candidează să nu primească mandatul, întrucât nu obține majoritatea acestora, în locul lui devenind parlamentar, de exemplu, cel de pe locul III, ca urmare a atribuirii mandatelor la nivel național.

Legea electorală actuală ar trebui modificată astfel încât să prevadă fie un sistem în care 1. candidatul care întrunește cel mai mare număr de voturi de la alegătorii din colegiul lui să primească mandatul de parlamentar, indiferent și nesubsecvent nici unei forme de redistribuire a mandatelor la nivel național; 2. alegerea parlamentarilor să se facă într-un singur tur de scrutin, pe principiul câștigătorul ia totul, fie un sistem în care 1. candidatul care obține majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul lui primește mandatul; 2. dacă nu se obține majoritatea cerută, se va organiza un al doilea tur de scrutin, la care vor participa doar primii doi candidați în ordinea voturilor obținute. Acesta este un caz de angajare a răspunderii statului pentru activitatea legislativă a Parlamentului, răspunderea autorității legislative la nivel internațional neputând fi angajată. În ceea ce privește dreptul de regres al statului

²¹ O. Protsyk, M. Matichescu, Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania, ECMI Working Paper #41, September 2008, European Centre for Minority Issues, p. 6-9 (http://www.ecmi.de/download/working_paper_41.pdf), consultată la 1.03.2010.

²² CEDO, 2 martie 2010, cauza *Grosaru c. România*, nr. 78039/01.

prevăzut de O.G. nr. 94/1999²³ împotriva persoanelor care, prin activitatea lor, cu vinovăție, au determinat obligarea sa la plata sumelor stabilite prin hotărâre a Curții sau prin convenție de rezolvare pe cale amiabilă, deputații și senatorii sunt exceptați de la răspunderea civilă, în cazul lor statul fiind cel responsabil de plata despăgubirilor. De asemenea, în art. 15 din ordonanță se prevede că Agentul guvernamental îl informează pe ministrul afacerilor externe cu privire la modificările legislative care se impun în urma evoluției jurisprudenței Curții. Dar acest act normativ nu cuprinde obligații pentru Parlament de a legifera astfel încât să împiedice ulterioare condamnări la CEDO și nici nu impune vreo sancțiune dacă Parlamentul stă în pasivitate. Apreciem că în acest caz o soluție ar fi modificarea prevederii din Constituție referitoare la dizolvarea Parlamentului, prin lărgirea sferei acesteia asupra situațiilor în care România este condamnată la CEDO, în mod repetat, pentru edictarea unui act normativ neconform convenției (în raport cu cerințele acesteia de claritate, precizie, accesibilitate etc.). Prin instituirea posibilității de dizolvare a Parlamentului, parlamentarii ar fi astfel responsabilizați pentru emiterea unor acte normative conforme, căci altfel și-ar vedea amenințat mandatul. Cu atât mai mult se justifică acest tip de răspundere, când Parlamentul stă în pasivitate din momentul când CEDO a inițiat procedura-pilot împotriva României.²⁴

Cu toate acestea, minoritățile etnice au fost suprareprezentate în Parlament, întrucât parlamentarii acestor grupuri au constituit un aliat foarte important al partidului de guvernământ, care nu obținuse majoritatea necesară în Parlament. În consecință, toate partidele de guvernământ au dorit menținerea și chiar extinderea reprezentării minorităților naționale prin intermediul măsurilor de discriminare pozitivă²⁵. La rândul lor, parlamentarii minorităților au apreciat că, în vederea menținerii acestei reprezentativități, cea mai bună cale este negocierea rezolvării problemelor minorităților și nu confruntarea directă cu partidul de guvernământ²⁶.

²³ O.G. nr. 94/1999 privind participarea României la procedurile în fața Curții Europene a Drepturilor Omului și a Comitetului Miniștrilor ale Consiliului Europei și exercitarea dreptului de regres al statului în urma hotărârilor și convențiilor de rezolvare pe cale amiabilă (M.Of. nr. 424 din 31 august 1999).

²⁴ Avem în vedere cazurile *Atanasiu și Poenaru*, respectiv *Solon c. România* în materia restituirii proprietăților naționalizate. Astfel, în data de 12.10.2010, CEDO a pronunțat prima hotărâre pilot împotriva României în cauza *Maria Atanasiu ș.a. c. România*, care suspendă practic cauzele asemănătoare de pe rolul CEDO și obligă astfel statul român ca în termen de 18 luni să ia măsuri pentru remedierea problemei retrocedărilor, în sensul respectării drepturilor fundamentale și instituirii unui mecanism funcțional de retrocedare și compensare. Curtea a mai făcut recomandări României să remedieze problema restituirilor, dar prin hotărârea pilot obligă statul să ia măsuri, în caz contrar România riscând chiar excluderea din Consiliul Europei [(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=869396&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>) - consultată la 19.06.2010].

²⁵ Pentru o analiză a conceptului de discriminare pozitivă a se vedea *A. Levade*, *Discrimination positive et principe d'égalité en droit français*, *Pouvoirs* nr. 11/2004, p. 55-71; *G. Calves*, *La discrimination positive*, 2^e édition, *Que sais-je?*, PUF, Paris, 2008, p. 61, 82 și urm.; *G. Tusseau*, *Problèmes et contradictions du droit anti-discriminatoire appliqué au domaine de la représentation politique des femmes*, *Revue de droit public* nr. 2/2008, p. 539-582; *G. Calves*, *Les politiques françaises de discrimination positive: trois spécificités*, *Pouvoirs* nr. 111/2004, p. 29-40; *M. Fatin-Rouge Stefanini*, *Les discriminations positives en matière électorale aux États-Unis et en France*, *Cahiers de droit constitutionnel* nr. 23/2007, p. 91-94.

²⁶ *C.C. Alionescu*, *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*, *Southeast European Politics*, vol. V, nr. 1/2004, p. 60-75 (<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf>), consultată la 1.03.2010. A se vedea și documentul *Dreptul electoral și minoritățile naționale*, elaborat de Comisia de la Veneția la ([http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-f.asp)), consultat la 1.03.2010.