

**DECIZIA nr.222
din 9 aprilie 2019**

**asupra inițiativei legislative a cetățenilor intitulate
”Lege de revizuire a Constituției României”**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Cu Adresa nr.2/1125 din 11 februarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.973 din 11 februarie 2019, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale propunerea legislativă a cetățenilor de revizuire a Constituției, înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților cu nr.651 din 21 septembrie 2018, împreună cu originalele listelor de susținători.

2. Documentația transmisă Curții Constituționale de către Camera Deputaților cuprinde:

- cererea înregistrată la Biroul permanent al Camerei Deputaților cu nr. 651 din 21 septembrie 2018, prin care Comitetul de inițiativă înaintează propunerea legislativă a cetățenilor – Lege de revizuire a Constituției României, împreună cu expunerea de motive și originalele listelor de semnături;

- expunerea de motive la Legea de revizuire a Constituției României;

- declarația de constituire a Comitetului de inițiativă pentru promovarea propunerii legislative a cetățenilor de revizuire a Constituției României;

- propunerea legislativă care face obiectul inițiativei legislative;

- avizul Consiliului Legislativ referitor la inițiativa legislativă a cetățenilor privind revizuirea Constituției României;

- extras din Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.255 din 22 martie 2018, cuprinzând expunerea de motive și propunerea legislativă ce face obiectul inițiativei cetățenești, în sensul completării art.37 – *Dreptul de a fi ales* – cu un nou alineat, potrivit căruia cetățenii condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție să nu mai poată fi aleși în organele administrației publice locale, în Camera Deputaților, în Senat și în funcția de Președinte al României, până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării;

- dosarele cu liste de susținători ai inițiativei legislative a cetățenilor, din județele: Alba, Arad, Argeș, Bacău, Bihor, Bistrița-Năsăud, Botoșani, Brașov, Brăila, București, Buzău, Caraș-Severin, Călărași, Cluj, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Dolj, Galați, Giurgiu, Gorj, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Iași, Ilfov, Maramureș, Mehedinți, Mureș, Neamț, Olt, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Timiș, Tulcea, Vaslui, Vâlcea, Vrancea;

- opisul originalelor listelor de semnături întocmit de Comitetul de inițiativă și primit de Secretariatul general al Camerei Deputaților.

3. În expunerea de motive care însoțește propunerea legislativă a cetățenilor se subliniază, mai întâi, importanța deosebită a relațiilor sociale care privesc alegerea prin vot a autorităților locale, a deputaților, a senatorilor, a Președintelui României și a europarlamentarilor, ceea ce determină reglementarea lor atât prin Constituție, legea fundamentală a statului român, cât și prin legile electorale. Dintre toate categoriile de norme juridice, trăsătura esențială a normelor electorale este aceea că indică în modul cel mai direct și mai eficient caracterul democratic sau, dimpotrivă, nedemocratic al unui sistem constituțional. Într-o strânsă conexiune cu normele juridice electorale se află drepturile electorale, considerate a fi drepturi cetățenești

fundamentale prin excelență și totodată drepturi cu caracter exclusiv politic, care nu pot fi exercitate decât de cetățeni și numai pentru participarea acestora la guvernare, în virtutea legăturilor pe care le au cu destinele societății în cadrul căreia le este recunoscut un atare statut.

4. În ceea ce privește dreptul de a fi ales, la modul general acesta desemnează aptitudinea unei persoane de a fi votată pentru a face parte din organele reprezentative ale statului și a îndeplini astfel o demnitate publică sau o funcție electivă. Conform art. 37 din Constituție, dreptul de a fi ales aparține în exclusivitate cetățenilor români care au drept de vot și domiciliul în țară, cu condiția să nu facă parte din categoriile de funcționari publici nominalizate la art.40 alin.(3) din Constituție, cărora le este interzisă asocierea în partide politice. Suplimentar față de aceste condiții sunt prevăzute și limite minime de vârstă pentru a candida, care diferă în funcție de tipul demnității pentru care se depune candidatura.

5. În continuare, este realizată o comparație între aceste cerințe și cele pentru numirea membrilor Guvernului, stabilite de Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, conchizându-se că acestea din urmă sunt mai severe. În această privință, se face trimitere și la excepția de neconstituționalitate a art. 2 din Legea nr. 90/2001, invocată de Avocatul Poporului, prin care s-a criticat, în esență, lipsa de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale. Curtea Constituțională a respins excepția prin Decizia nr. 304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.520 din 5 iulie 2017, însă nu pentru motive de fond, ca neîntemeiată, ci pentru motive de formă, ca inadmisibilă, reținând printre altele faptul că "examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestuia cu dispozițiile constituționale pretins încălcate, iar nu compararea prevederilor mai multor legi între ele și raportarea concluziei ce ar

rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției". Din acest motiv, instanța de contencios constituțional a concluzionat că "nu ține nici de rolul și nici de competența Curții Constituționale asigurarea coerenței legislative invocate de Avocatul Poporului, revenind astfel Parlamentului și Consiliului Legislativ obligația de a elimina o eventuală lipsă de coerență și de a unifica legislația în materia antereferită".

6. Se arată că inițiativa cetățenească de revizuire a Constituției are în vedere remedierea problemelor semnalate de Avocatul Poporului, prin consacarea la nivel constituțional a unei condiții de integritate unitare, similară celei privind membrii Guvernului, ce ar urma să se aplice persoanelor care candidează pentru a fi alese în organele administrației publice locale, în Camera Deputaților, în Senat și în funcția de Președinte al României. Se consideră că este imperios necesar ca legislația care guvernează condițiile de accedere la o funcție sau demnitate publică să fie coerentă, predictibilă și unitară, aplicabilă tuturor reprezentanților puterilor statului, astfel încât persoanele care urmează să ocupe o funcție ce implică exercițiul autorității de stat să îndeplinească anumite cerințe de integritate, legalitate și corectitudine, menite să consolideze încrederea cetățenilor în autoritățile publice și să preîntâmpine derapajele de la principiile democrației prin drept.

7. Se precizează că, în elaborarea acestui proiect de lege, s-a avut în vedere faptul că dreptul de a fi ales trebuie să fie, conform art. 20 din Constituție, interpretat și aplicat în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate internaționale la care România este parte, dintre care se citează dispoziții apreciate ca fiind de referință. Se mai arată că s-a ținut seama și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (*CEDO*) în domeniul drepturilor electorale, care a reliefat existența unei distincții clare între dreptul de a alege și dreptul de a fi ales, înclinând în favoarea conferirii unei protecții juridice superioare celui dintâi în raport cu cel de-al doilea, ce poate fi supus unor restricții semnificativ

mai severe. Se invocă, de asemenea, Codul bunelor practici în materie electorală, elaborat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (*Comisia de la Veneția*) din cadrul Consiliului Europei, și condițiile pe care acesta la stabilește cu referire la privarea de drepturile electorale. Când privește constituțiile statelor membre ale Consiliului Europei se arată că unele dintre acestea statuează că situațiile de ineligibilitate vor fi reglementate prin lege. Aproximativ o treime însă dintre constituțiile avute în vedere de Comisia de la Veneția la elaborarea Raportului preliminar asupra excluderii infractorilor din Parlament conțin diverse prevederi care împiedică persoanele condamnate penal să candideze. Se citează în acest sens dispoziții cuprinse și în constituții ale statelor membre ale Uniunii Europene.

8. Se apreciază că, în cadrul unui sistem electoral ideal, mecanismele democratice ar trebui să garanteze că persoanele considerate nedemne să decidă asupra legislației nu ajung decât cel mult în opoziție, iar alegătorii ar trebui să poată împiedica infractorii să ajungă la guvernare. Comisia de la Veneția observă însă că, în realitate, alegerea votanților poate fi alterată, în special dacă aceasta ignoră faptul că un candidat a fost condamnat penal, sau poate fi supusă unor presiuni, mai ales în prezența unor fenomene precum corupția sau crima organizată. În țările care utilizează scrutinul cu liste închise, printre care se numără și România, este practic imposibil ca alegătorii să lase infractorii pe dinafară, împrejurare care justifică implementarea unor restricții ceva mai severe în privința drepturilor electorale pasive. Comisia de la Veneția susține că în cazurile mai grave este perfect admisibil ca aceste drepturi să fie limitate, inclusiv după eliberarea unui deținut, cu condiția ca măsura respectivă să nu fie aplicată pe întreaga durată a vieții acestuia. Mai mult decât atât, s-a considerat că ridicarea dreptului de a fi ales poate fi dispusă chiar și atunci când o persoană este condamnată la pedeapsa închisorii cu suspendare sau după ce a fost grațiată.

9. Se concluzionează că, în acord cu toate principiile generale și speciale enunțate, se propune revizuirea Constituției în sensul completării art. 37 cu un nou alineat, alin. (3), prin care cetățenii condamnați definitiv la o pedeapsă privativă de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție să nu mai poată fi aleși în organele administrației publice locale, în Camera Deputaților, în Senat și în funcția de Președinte al României, până la intervenirea unei situații care înlătură această consecință extrapenală a condamnării (reabilitarea, amnistia, dezincriminarea), reglementată prin lege organică. Se apreciază că textul propus respectă în totalitate Declarația Universală a Drepturilor Omului, pactele și tratatele internaționale la care România este parte, jurisprudența CEDO, recomandările Comisiei de la Veneția și concordă cu prevederile similare care se regăsesc în constituțiile unor state europene cu îndelungate tradiții democratice. Aceasta, întrucât măsura nu se aplică decât persoanelor condamnate definitiv la o pedeapsă privativă de libertate, fiind exonerate cele care primesc pedepse penale mai ușoare (de exemplu amenda penală), pentru respectarea principiului proporționalității, potrivit căruia ridicarea dreptului de a fi ales trebuie aplicată numai pentru infracțiunile cu gravitate sporită. De asemenea, măsura nu se aplică decât condamnaților care au săvârșit fapte penale cu intenție, fiind exonerati cei care au comis infracțiuni din culpă, deoarece acestea prezintă un grad de pericol social mai redus și nu pot fi apreciate ca fiind de natură să pună sub semnul îndoielii onestitatea și moralitatea făptuitorului. Tot astfel, măsura nu privește doar candidaturile pentru Camera Deputaților, Senat și Președinția României, ci și pe cele pentru organele administrației publice locale, ca o recunoaștere a importanței semnificative a acestor funcții publice și pentru asigurarea egalității de tratament la nivelul întregii administrații, printr-o reglementare unitară și coerentă sub acest aspect. În sfârșit, măsura nu se aplică pentru întreaga durată a vieții persoanelor condamnate, fiind în mod expres limitată până la intervenirea unei situații care, potrivit legii organice, înlătură această

consecință extrapenală a condamnării; aceste situații sunt în prezent dezincriminarea faptei, amnistia postcondamnatorie și reabilitarea, aceasta din urmă putând fi de drept (care operează în temeiul legii, dacă persoana condamnată la pedeapsa amenzii sau a închisorii de până la 2 ani nu săvârșește o altă infracțiune în decurs de 3 ani de la data executării pedepsei) și judecătorească (care se dispune la cerere, prin hotărâre judecătorească, dacă persoana condamnată la pedeapsa închisorii cuprinse între 2 ani și 25 de ani nu săvârșește o altă infracțiune în decurs de 4 până la 10 ani de la data executării pedepsei).

10. La termenul de judecată stabilit pentru data de 26 martie 2019, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 9 aprilie 2019, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

11. Examinând propunerea legislativă a cetățenilor intitulată „*Lege de revizuire a Constituției României*”, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile Constituției, ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, precum și ale Legii nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată, cu modificările ulterioare, constată următoarele:

12. Competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra tuturor inițiativelor legislative de revizuire a Constituției este prevăzută de dispozițiile art.146 lit.a) teza a II-a din Constituție, potrivit căroră Curtea se pronunță ”*din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției*”.

13. În legătură cu această atribuție sunt incidente și dispozițiile art.150-152 din Constituție, cuprinse în titlul VII - *Revizuirea Constituției*, având următorul cuprins:

- Art.150 – *Inițiativa revizuirii:* "(1) *Revizuirea Constituției poate fi inițiată [...] de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot.*

(2) *Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative."*

- Art.152 – *Limitele revizuirii:* "(1) *Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii.*

(2) *De asemenea, nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.*

(3) *Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război."*

14. Sunt aplicabile, de asemenea, dispozițiile art.48 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, și ale art.7 din Legea nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 8 iunie 2004, care, utilizând termeni similari, stabilesc obiectul verificării pe care Curtea o întreprinde în exercitarea atribuției sale constituționale. Aceste dispoziții au următorul cuprins:

- Art.48 din Legea nr. 47/1992: "*Curtea Constituțională, din oficiu sau pe baza sesizării președintelui Camerei Parlamentului la care s-a înregistrat inițiativa legislativă a cetățenilor, se pronunță asupra:*

a) *caracterului constituțional al propunerii legislative ce face obiectul inițiativei cetățenilor;*

b) îndeplinirii condițiilor referitoare la publicarea acestei propuneri și dacă listele de susținători sunt atestate de către primarii unităților administrativ-teritoriale ori de către împuterniciții acestora;

c) întrunirii numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei, prevăzut la art.74 alin.(1) sau, după caz, la art.150 alin.(1) din Constituție, republicată, precum și asupra respectării dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București, prevăzută de aceleași articole.”

- Art.7 alin. (1) din Legea nr.189/1999, republicată, are același conținut, cu excepția tezei ultime a lit.b), care cuprinde sintagma "*sunt atestate potrivit art.5*", corespunzător celei din art.48 lit.b) din Legea nr.47/1992 - "*sunt atestate de către primarii unităților administrativ-teritoriale ori de către împuterniciții acestora*".

15. Art.5 alin.(1) și (3) din Legea nr.189/1999, republicată, la care textul mai sus citat face referire, are următorul cuprins: “(1) *Atestarea calității de cetățean cu drept de vot și a domiciliului susținătorilor se face de către primarul localității fie personal, fie, în localitățile urbane, și prin funcționarii primăriei împuterniciți de primar în acest scop. Atestarea se face prin verificarea listei de susținători, iar în ceea ce privește domiciliul, în colaborare cu organul local de poliție, dacă este cazul. [...]*

(3) *Atestarea de către primar a listei de susținători se face prin semnătura persoanei care a efectuat controlul, cu indicarea actului de împuternicire, dacă este cazul, și a datei când s-a făcut atestarea, precum și prin aplicarea ștampilei. Dacă primarul a solicitat sprijinul organului local de poliție, va semna și reprezentantul acestuia, cu precizarea aspectelor pe care le-a verificat. Semnătura se aplică pe ultima copertă a dosarului cuprinzând listele verificate, aflat la comitetul de inițiativă, după ce a fost confruntat cu cel depus la primărie. Aspectele neatestate se elimină din listă, făcându-se aplicarea dispozițiilor art. 4 alin. (3).”*

16. Ca urmare, în exercitarea competenței sale în acest cadru constituțional și legal, Curtea verifică:

- întrunirea numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei, prevăzut la art.150 alin.(1) din Constituție (500.000 de cetățeni cu drept de vot), precum și respectarea dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București, prevăzută de art.150 alin.(2) din Constituție (cetățenii care inițiază revizuirea trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării/cel puțin 20.000 de semnături de susținere trebuie să fie înregistrate în fiecare din aceste județe sau în municipiul București); verificarea are în vedere și condițiile pe care Legea nr.47/1992, republicată, și Legea nr.189/1999, republicată, le impun, în privința publicării inițiativei legislative cetățenești și a atestării listelor de susținători; verificarea listelor de susținători vizează atestarea de către primarii unităților administrativ-teritoriale ori de către împuterniciții acestora, iar nu modul de colectare a semnăturilor ori corectitudinea datelor colectate, întrucât verificarea acestor din urmă acte sau fapte excedează competenței Curții Constituționale;

- caracterul constituțional al propunerii legislative ce face obiectul inițiativei cetățenilor, așadar respectarea limitelor revizuirii prevăzute de art.152 din Constituție.

17. Nu intră în competența Curții examinarea oportunității propunerii de revizuire a Constituției, aceasta revenind Parlamentului, în calitate de organ reprezentativ suprem, respectiv cetățenilor, care își pot exprima direct voința la referendumul ce constituie ultima etapă a procedurii de adoptare a legilor constituționale, în conformitate cu prevederile art.151 din Constituție. De asemenea, în privința examinării constituționalității acestei propuneri, competența Curții Constituționale este circumscrisă limitelor constituționale ale revizuirii, statuate în textele constituționale citate. Aceste limite trebuie interpretate în lumina principiilor statuate în art.1 din Constituție, iar, cât privește drepturile și libertățile fundamentale,

cu raportare la art.20 din Constituție, respectiv cu luarea în considerare a actelor internaționale de referință la care România este parte.

(1) Întrunirea numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei, precum și respectarea dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București

18. Curtea constată, mai întâi, că propunerea legislativă ce face obiectul inițiativei cetățenești, precum și expunerea de motive care o însoțește, semnată de comitetul de inițiativă, au fost publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.255 din 22 martie 2018, în cadrul termenului de maximum 30 de zile de la emiterea Avizului Consiliului Legislativ nr.133 din 28 februarie 2018, prevăzut la art.3 alin.(4) din Legea nr. 189/1999, republicată.

19. Ca urmare a verificării realizate de către colectivul de magistrați-asistenți, constituit prin rezoluția președintelui Curții Constituționale, a tuturor dosarelor cuprinzând liste de susținători ai inițiativei legislative de revizuire a Constituției, primite de la Camera Deputaților, s-a observat că atestarea listelor de susținători nu s-a făcut în toate cazurile cu respectarea strictă a dispozițiilor legale aplicabile. S-au constatat diverse abateri de la cadrul legal, consemnate în tabelul centralizator și în tabelele pe județe și localități atașate la dosar, de exemplu: lipsa atestării (localități din județele Călărași, Cluj, Gorj, Neamț, Satu Mare, Suceava, Timiș), lipsa menționării calității persoanei care a realizat atestarea sau a împuternicirii în acest sens (localități din județele Alba, Arad, Argeș, Bacău, Bihor, Bistrița-Năsăud, Brașov, Călărași, Galați, Iași, Ilfov, Maramureș, Mehedinți, Mureș, Neamț, Olt, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Tulcea), atestări realizate în mediul rural de alte persoane decât primarul (localități din județele Bihor, Buzău, Călărași, Constanța, Dolj, Harghita, Ialomița, Iași, Mehedinți, Teleorman, Timiș, Vaslui, Vrancea), liste de semnături în fotocopie (Satu Mare). Alte omisiuni sau neregularități, precum lipsa datei atestării, nu au fost apreciate ca fiind încălcări ale

dispozițiilor art. 5 din Legea nr. 189/1999, republicată, cu modificările ulterioare, câtă vreme atestarea a fost realizată de persoanele prevăzute de textul legal sau operează o prezumție simplă în acest sens, fundamentată pe actele depuse în dosare, de exemplu, procese-verbale sau acte de împuternicire consemnate în unele cazuri chiar în cuprinsul atestării (a se vedea, în același sens, Decizia nr.580 din 20 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.857 din 27 octombrie 2016 și Hotărârea nr.1 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.95 din 5 februarie 2015). Susținătorii care nu sunt atestați și cei care sunt atestați cu încălcarea dispozițiilor legale, precum și cei care nu îndeplinesc condițiile de atestare, potrivit mențiunilor cuprinse în listele centralizatoare pe județe, nu pot fi luați în calcul la stabilirea numărului de susținători ai inițiativei legislative, rezultând un număr total de 816.654 de susținători ale căror semnături sunt legal atestate. Așadar, erorile constatate nu sunt de natură să atragă neconstituționalitatea inițiativei de revizuire a Constituției, constatându-se astfel **îndeplinită condiția prevăzută de art.150 alin.(1) din Constituție, respectiv existența unui număr de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot necesar pentru inițierea revizuirii Constituției.**

20. Pe baza examinării dosarelor cu susținătorii inițiativei legislative, inclusiv din punctul de vedere al legalității atestării, s-a constatat că un număr de 21 de județe (Alba, Arad, Argeș, Bacău, Brașov, Cluj, Constanța, Dolj, Galați, Hunedoara, Iași, Ilfov, Maramureș, Mureș, Neamț, Prahova, Sibiu, Suceava, Timiș, Tulcea, Vaslui) și municipiul București îndeplinesc, fiecare, condiția de a avea cel puțin 20.000 de semnături legal atestate în susținerea inițiativei legislative. Astfel fiind, Curtea constată că **este întrunită și condiția dispersiei teritoriale, prevăzută de art.150 alin.(2) din Constituție.**

21. Constatând îndeplinită cerința referitoare la inițiatorii revizuirii, Curtea va proceda, în continuare, la verificarea caracterului constituțional al propunerii legislative ce face obiectul inițiativei cetățenilor.

(2) Stabilirea caracterului constituțional al propunerii legislative ce face obiectul inițiativei cetățenilor

22. Aceasta presupune verificarea, din oficiu, a dispozițiilor propuse a fi introduse, în raport cu prevederile art.152 din Constituție, care stabilesc limitele revizuirii Constituției și care reglementează condiții de constituționalitate extrinsecă [alin.(3) al art.152], precum și de constituționalitate intrinsecă a revizuirii [alin. (1) și (2) ale art.152].

(2.1) Condiții de constituționalitate extrinsecă [alin. (3) al art.152]

23. Sub aspectul constituționalității extrinseci, privitoare la normalitatea împrejurărilor revizuirii Constituției, dispozițiile art.152 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzic revizuirea Constituției pe durata stării de asediu sau a stării de război, se coroborează cu cele ale art.63 alin.(4) teza a II-a din Constituție, potrivit cărora revizuirea Constituției nu se poate realiza în perioada în care mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament. În cauză, **nu subzistă nici una dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.**

(2.2) Condiții de constituționalitate intrinsecă [alin.(1) și (2) ale art.152]

24. Pronunțarea cu privire la constituționalitatea intrinsecă impune analiza modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile art.152 alin.(1) și (2) Constituție, pentru a determina dacă obiectul revizuirii îl constituie caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și

limba oficială, precum și dacă modificările propuse au ca efect suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale sau a garanțiilor acestora.

25. Realizând această verificare, Curtea constată că modificarea propusă vizează completarea art.37 – *Dreptul de a fi ales*, cuprins în titlul II al Constituției – *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*, cu un nou alineat, alineatul (3), având următorul cuprins : ”(3) *Nu pot fi aleși în organele administrației publice locale, în Camera Deputaților, în Senat și în funcția de Președinte al României cetățenii condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării.*” Această modificare nu pune în discuție valorile expres și limitativ enumerate de art.152 alin.(1) din Constituție, și anume caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. Prin urmare, **inițiativa de revizuire a Constituției este constituțională prin raportare la dispozițiile alin.(1) al art.152 din Legea fundamentală.**

26. În continuare, Curtea va proceda la examinarea conformității modificării propuse cu prevederile alin.(2) al art.152 din Legea fundamentală, pentru a determina dacă are ca efect suprimarea vreunui drept sau vreunei libertăți fundamentale sau a garanțiilor acestora. Fiind aplicabile dispoziții constituționale care reglementează drepturi fundamentale, în realizarea acestei analize sunt incidente și dispozițiile art.20 din Constituție, în sensul de interpretare a dispozițiilor constituționale în concordanță cu tratatele în materia drepturilor omului la care România este parte și prioritatea acestora din urmă atunci când cuprind dispoziții mai favorabile, precum și cu principiile aplicabile drepturilor și libertăților fundamentale consacrate de Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.580 din 20 iulie 2016, precitată).

27. Curtea constată că, în actuala redactare, art.37 din Constituție stabilește următoarele condiții pentru a fi ales: cetățenia română și domiciliul în România [prin trimiterea la art.16 alin.(3) din Constituție]; drept de vot, ceea ce presupune, potrivit art.36 din Constituție, excluderea persoanelor debile, alienate mintal, puse sub interdicție, precum și a persoanelor condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale; lipsa interdicției asocierii în partide politice [prin trimiterea la art.40 alin.(3) din Constituție potrivit căruia ”Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, poliștii și alte categorii de funcționari publici stabiliți prin lege organică”]; vârsta minimă - cel puțin 23 de ani pentru Camera Deputaților sau organele administrației publice locale, cel puțin 33 de ani pentru Senat și cel puțin 35 de ani pentru funcția de Președinte al României.

28. Prin modificarea ce face obiectul inițiativei legislative se propune adăugarea unei noi condiții în privința exercitării dreptului de a fi ales, în sensul excluderii cetățenilor condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării. Față de redactarea propunerii de revizuire a Constituției, Curtea constată că nu este în discuție suprimarea dreptului de a fi ales sau a unei garanții a acestuia în sensul art.152 alin.(2) din Constituție, ci o restrângere a acestui drept. Astfel fiind, Curtea urmează să examineze dacă restrângerea dreptului de a fi ales propusă nu atinge însăși substanța dreptului și dacă este proporțională cu scopul urmărit de inițiatori.

29. Analizând din această perspectivă **principiile constituționale incidente**, Curtea constată că garantarea drepturilor exclusiv politice, din care face parte și dreptul de a fi ales, constituie baza statului democratic, în sensul art.1 alin.(3) din Constituție. Scopul urmărit de inițiatori, și anume stabilirea unor criterii de

integritate clare și obiective în privința reprezentanților aleși ai poporului, apare ca fiind subsumat acestui deziderat.

30. Pentru stabilirea caracterului legitim și evaluarea proporționalității restrângerii dreptului fundamental de a fi ales, cu raportare la scopul urmărit de inițiatori, prezintă relevanță statuările Curții Constituționale din Decizia nr.304 din 4 mai 2017, precitată, prin care Curtea s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 cu referire la sintagma „*nu au suferit condamnări penale*” din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului. Cu acel prilej, Curtea a reținut că măsură criticată în acea cauză (desigur cu raportare la texte din Codul penal care circumstanțiază condițiile în care ea se aplică) are un scop legitim, respectiv cerința de moralitate, integritate, probitate și cinste de care trebuie să dea dovadă orice persoană care aspiră la accesul la funcții sau demnități publice; de asemenea, ea este adecvată în sensul că scopul legitim anterior menționat poate fi atins în mod abstract prin condiția impusă de legiuitor, necesară într-o societate democratică în sensul că acceptanța socială a persoanei care dorește să acceadă la funcția de membru al Guvernului este cu atât mai mare cu cât aceasta a dat dovezi de îndreptare într-un interval temporal extins apreciat ca fiind suficient de către legiuitor, iar prin aplicarea normelor penale de drept substanțial referitoare la consecințele extrapenale ale condamnării, o asemenea condiție este proporțională cu scopul legitim urmărit, fiind o garanție, pe de o parte, a îndreptării persoanei, iar, pe de altă parte, a reintegrării sociale a acesteia” (par.38). Respingând ca inadmisibilă excepția invocată, Curtea a reținut însă că revine ”Parlamentului sarcina de a realiza o corelare necesară între condițiile de acces în funcția de membru al Guvernului și cea de membru al Parlamentului, având în vedere, pe de o parte, compatibilitatea între cele două funcții publice [art.71 alin.(2) și art.105 alin.(1) din Constituție] și, pe de altă parte, exigența ca exponenții celor două puteri ale statului

să beneficieze de condiții similare de acces în funcție, evitându-se situația ca, deși compatibile la nivel constituțional, cele două funcții devin incompatibile prin efectul unei legislații infraconstituționale, în sensul că legea impune condiții suplimentare care le face de jure incompatibile a fi exercitate simultan”. (par.28)

31. Considerentele citate nu exclud posibilitatea unei corelări în sensul ridicării criteriilor de integritate reglementate de legiuitor pentru miniștri la rang de criterii de eligibilitate de ordin constituțional pentru reprezentanții aleși ai poporului, cu condiția respectării condițiilor de proporționalitate dezvoltate prin aceeași decizie. Prin urmare, o astfel de măsură apare ca fiind una de oportunitate, în marja de apreciere a legiuitorului constituant.

32. Referitor la aspectele de proporționalitate și rezonabilitate ale unei astfel de măsuri, Curtea a reținut că **”este dreptul exclusiv al legiuitorului de a interveni și a circumstanția sfera de incidență a decăderilor, interdicțiilor, precum și a incapacităților care rezultă din condamnare.** (...) Legiuitorul este liber să opteze între instituirea unei interdicții cu caracter general — lipsa oricărei condamnări penale, așa cum este reglementat în prezent, și instituirea unei interdicții speciale, circumscrisă unei sfere limitate de condamnări penale, care să se întemeieze pe criterii precum natura infracțiunilor săvârșite, latura subiectivă, pedeapsa aplicată. (...) Libertatea legiuitorului de a reglementa acest domeniu trebuie să respecte scopul legiferării, acela de a asigura integritatea mandatului miniștrilor, precum și cadrul legislativ în această materie. În consecință, **legiuitorul urmează să țină seama și de faptul că interdicțiile trebuie reglementate într-un mod rezonabil și proporțional în raport cu situația care le-a determinat, evitându-se stabilirea în dreptul pozitiv a unor interdicții absolute și perpetue”**(par.42).

33. Potrivit aceleiași decizii, ”în ceea ce privește termenele pe durata cărora sunt incidente decăderile, interdicțiile sau incapacitățile, legiuitorul conferă instituției reabilitării - cauză legală și personală de înlăturare a consecințelor

condamnării - efecte constând în încetarea decăderilor și interdicțiilor, precum și a incapacităților care rezultă din condamnare [art. 169 alin. (1) din Codul penal]. Cu alte cuvinte, consecințele extrapenale ale condamnării se produc atâta vreme cât nu a intervenit reabilitarea de drept sau judecătorească a persoanei fizice (...)

Înlăturarea consecințelor condamnării vizează nu numai materia dreptului penal (spre exemplu, în cazul săvârșirii din nou a unei infracțiuni, nu va fi atrasă starea de recidivă sau persoana va putea să beneficieze, în condițiile legii, de instituția renunțării la aplicarea pedepsei [art. 80 alin. (2) lit. a) din Codul penal] ori a amânării aplicării pedepsei [art. 83 alin. (1) lit. b) din Codul penal] sau a suspendării sub supraveghere a executării pedepsei [art. 91 alin. (1) lit. b)] din Codul penal), ci și consecințele extrapenale care au derivat din condamnare, decăderile, interdicțiile sau incapacitățile încetând odată cu rămânerea definitivă a hotărârii de reabilitare [art. 169 alin.(1) din Codul penal]. Consecințele extrapenale care derivă din condamnare și care vizează decăderi, interdicții sau incapacități încetează și prin aplicarea legii penale de dezincriminare. Art. 4 din Codul penal prevede expres că *«legea penală nu se aplică faptelor săvârșite sub legea veche, dacă nu mai sunt prevăzute de legea nouă. În acest caz, executarea pedepselor, a măsurilor educative și a măsurilor de siguranță, pronunțate în baza legii vechi, precum și toate consecințele penale ale hotărârilor judecătorești privitoare la aceste fapte încetează prin intrarea în vigoare a legii noi»*. Deși norma penală face vorbire despre consecințele penale ale hotărârilor judecătorești, este evident că efectele dezincriminării faptei penale nu pot fi limitate doar la aceste aspecte, ci se aplică și cu privire la consecințele extrapenale ale hotărârilor judecătorești, care sunt în mod direct și inseparabil legate de incidența legii penale. Or, potrivit art. 4 teza întâi din Codul penal, dacă nu mai sunt prevăzute de legea nouă, legea penală nu se aplică faptelor săvârșite sub legea veche, deci, în mod implicit, consecințele extrapenale încetează prin intrarea în vigoare a legii noi. Aceleași consecințe extrapenale sunt înlăturate și în cazul amnistiei

postcondamnatorii. Amnistia se realizează prin lege și este o cauză care înlătură răspunderea penală, iar dacă intervine după condamnare, potrivit art. 152 alin. (1) teza a doua din Codul penal, «*ea înlătură și executarea pedepsei pronunțate, precum și celelalte consecințe ale condamnării*». Cu alte cuvinte, efectele amnistiei postcondamnatorii vizează atât sfera penală, înlăturând executarea pedepsei aplicate sau a restului de pedeapsă, în cazul în care executarea a început, cât și sfera extrapenală, înlăturând toate celelalte consecințe pe care condamnarea le-a produs. (...) Consecințele juridice ale legii de dezincriminare sau de amnistie sau cele ale unei hotărâri judecătorești de reabilitare, pronunțate în condițiile legii, rămân guvernate de Codul penal, lege care reglementează condițiile în care pot fi înlăturate consecințele juridice penale și extrapenale ale unei hotărâri judecătorești de condamnare”.

34. În cauză, Curtea constată că inițiatorii au circumstanțiat condiția propusă, în acord cu considerentele Curții Constituționale mai sus enunțate, în sensul că **interdicția specială este în marja de apreciere a legiuitorului și este circumscrisă unei sfere limitate de condamnări penale, care se întemeiază pe criteriul laturii subiective și a pedepsei aplicate**. De asemenea, **interdicția nu este una perpetuă, ci subzistă până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării**. Ca urmare, în sensul deciziei Curții, ”persoanele care cad sub incidența/sunt beneficiare ale unei legi de dezincriminare sau de amnistie sau (...) reabilite (...), persoane cu privire la care condamnarea penală încetează să mai producă efectele extrapenale prevăzute de lege” pot fi alese în condițiile art.37 din Constituție modificat potrivit propunerii formulate. Așadar, **nu poate fi reținută o restrângere a dreptului de a fi ales de natură să afecteze substanța acestuia și nici o lipsă de proporționalitate a măsurii propuse, de natură a fi asimilate unei suprimări a dreptului de a fi ales ori a unei garanții a acestuia, prohibite de art.152 alin.(2) din Constituție**.

35. În același sens, dezvoltat în considerentele deciziei Curții Constituționale menționate, sunt și **tratatele internaționale de referință la care România este parte**. Acestea lasă în marja de apreciere a legiuitorului reglementarea dreptului de a alege și de a fi ales, cu respectarea exigențelor de egalitate și nediscriminare, a asigurării caracterului liber și secret al votului și cu acceptarea unor restricții, cu condiția ca acestea să nu fie nerezonabile.

36. Astfel, potrivit art.21 din **Declarația Universală a Drepturilor Omului**:
”(1) *Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși.* (2) *Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa.* (3) *Voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat; această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care să aibă loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal și exprimat prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.*” Potrivit art.25 din **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice**, ”*Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna din discriminările la care se referă art. 2 și fără restricții nerezonabile: a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; b) de a alege și de a fi ales în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând libera exprimare a voinței alegătorilor; c) de a avea acces, în condițiile generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.*” Alin.(1) al art.2 din Pact are următoarea redactare: ”*Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.*” Articolul art.3 din **Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**

statuează că "*Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.*"

37. Cu referire la interpretarea și aplicarea acestor din urmă dispoziții, CEDO a dezvoltat o jurisprudență consistentă, mai ales în privința aspectului "activ" al drepturilor pe care le consacără, însă a analizat și latura "pasivă", dezvoltând criterii de evaluare a restricțiilor impuse de state dreptului de a fi ales. În esență, Curtea admite o reglementare mai strictă a dreptului de a fi ales, față de dreptul de a alege, cu condiția ca această reglementare să nu fie una arbitrară.

38. Astfel, de exemplu, în Hotărârea pronunțată în **Cauza Hirst împotriva Marii Britanii** din 6 octombrie 2005, CEDO a reținut, în esență, că "drepturile garantate în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului sunt esențiale pentru stabilirea și menținerea bazelor unei democrații eficiente și veritabile guvernate de statul de drept (...) Cu toate acestea, drepturile consacrate la articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu sunt absolute. Există loc pentru limitări implicite, iar statele contractante trebuie să beneficieze de o marjă de apreciere în acest domeniu. (...) Există numeroase modalități de organizare și funcționare a sistemelor electorale și o multitudine de diferențe, printre altele, în ceea ce privește evoluția istorică, diversitatea culturală și gândirea politică în Europa, pe care fiecare stat contractant trebuie să le adapteze conform propriei viziuni democratice. Cu toate acestea, Curtea trebuie să stabilească în ultimă instanță dacă au fost respectate cerințele articolului 3 din Protocolul nr. 1; ea trebuie să se asigure că aceste condițiile nu limitează drepturile în cauză într-o asemenea măsură încât să le afecteze chiar esența și să le golească de eficacitate; că acestea sunt impuse în vederea atingerii unui scop legitim, și că mijloacele utilizate nu sunt disproportionale (a se vedea Mathieu-Mohin și Clerfayt, § 52). În special, condițiile impuse nu trebuie să împiedice exprimarea liberă a poporului în alegerea

legislativului - cu alte cuvinte, ele trebuie să reflecte sau să nu contravină preocupării de a menține integritatea și eficacitatea unei proceduri electorale care vizează identificarea voinței poporului prin vot universal.(...) Acest standard de toleranță nu împiedică o societate democratică să ia măsuri pentru a se proteja împotriva activităților destinate să distrugă drepturile sau libertățile stabilite în Convenție. Articolul 3 din Protocolul nr. 1, care consacră capacitatea persoanei de a influența componența legislativului, nu exclude, așadar, impunerea de restricții privind drepturile electorale unei persoane care, de exemplu, a comis abuzuri grave într-o poziție publică sau al cărei comportament riscă să submineze statul de drept sau fundațiile democratice (...) Cu toate acestea, nu trebuie să se recurgă cu ușurință la măsura severă a privării de dreptul de vot, iar principiul proporționalității impune o legătură evidentă și suficientă între sancțiune și circumstanțele și comportamentul individului la care se referă. (...) Ca și în alte contexte, o instanță independentă, care aplică o procedură contradictorie, oferă o protecție puternică împotriva arbitrarului"(par. 58-62 și 71).

39. Cât privește aspectul "activ" al drepturilor analizate, spre exemplu, în Hotărârea pronunțată în **Cauza Nenciu împotriva României**, din 17 ianuarie 2017, CEDO a reamintit că "art. 3 din Protocolul nr. 1 garantează drepturi subiective, inclusiv dreptul de vot și dreptul de a candida la alegeri. (...) Drepturile garantate de acest articol sunt esențiale pentru stabilirea și menținerea bazelor unei democrații efective și veritabile într-un stat de drept [a se vedea *Scoppola împotriva Italiei* (nr.3) (MC), nr.126/05, pct.81-82, 22 mai 2012]. (...) Curtea a stabilit în cauza *Hirst împotriva Regatului Unit* (nr. 2) (MC), nr. 74025/01, pct. 82, CEDO 2005-IX) că, atunci când interzicerea dreptului de vot afectează un grup de persoane în mod general, automat și fără deosebire, exclusiv pe motiv că acestea se află în curs de executare a unei pedepse cu închisoarea, indiferent de durata pedepsei și indiferent de natura sau gravitatea infracțiunii și de situația personală, aceasta nu este

compatibilă cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 (...). Aceste principii au fost reafirmate de Marea Cameră în *cauza Scoppola*, în special incompatibilitatea cu articolului 3 din Protocolul nr. 1 a unei astfel de interdicții generale și automate, fără deosebire de durata pedepsei și fără deosebire de natura sau gravitatea infracțiunii și de situația personală a persoanelor condamnate (*Scoppola*, citată anterior, pct. 96, 108 și 109). (...) În câteva cauze îndreptate împotriva României, Curtea a constatat că o restrângere similară este incompatibilă cu cerințele din articolul 3 din Protocolul nr. 1 în măsura în care, conform legislației naționale în versiunea aplicată de instanțele naționale la vremea respectivă (care este relevantă și în prezenta cauză), toate persoanele condamnate la pedepse privative de libertate au primit și o pedeapsă accesorie constând în interzicerea generală, automată și fără deosebire, a dreptului de a alege (a se vedea, în special, *Calmanovici împotriva României*, nr. 42250/02, pct. 152-154, 1 iulie 2008; și *Cucu*, citată anterior, pct. 110-112). (...) Circumstanțele prezentei cauze sunt identice cu cele examinate de Curte în *cauzele Calmanovici, Cucu și Brândușe*, (...), interzicerea dreptului de a alege fiind aplicată ca o consecință directă a pedepsei închisorii, fără ca instanțele să examineze situația personală a fiecărui reclamant în parte.(...) Curtea ia act de modificarea interpretării legislației respective, adusă prin decizia din 5 noiembrie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție [a se vedea *supra*, pct. 33 și *Pleş împotriva României (dec.)*, nr. 15275/10, pct. 14, 8 octombrie 2013]. Cu toate acestea, noua abordare nu i-a servit reclamantului, care a rămas în imposibilitatea de a vota în cadrul alegerilor(..) Pentru aceste motive, Curtea consideră că a fost încălcat articolul 3 din Protocolul nr.1 la Convenție.” (par.38-44)

40. Referitor la aspectul ”pasiv” al drepturilor analizate, spre exemplu în Hotărârea pronunțată în **Cauza Zdanoka împotriva Letoniei**, din 16 martie 2006, Curtea a reținut că a avut mai puține ocazii în care s-a confruntat cu o presupusă încălcare a dreptului unei persoane de a candida la alegeri, adică aspectul așa-zis

"pasiv" al drepturilor prevăzute la articolul 3 din Protocolul nr.1. În această privință, Curtea a subliniat că "statele contractante se bucură de o mare libertate în stabilirea normelor constituționale privind statutul deputaților, inclusiv criteriile care reglementează eligibilitatea de a candida la alegeri. Deși au o origine comună în necesitatea asigurării atât a independenței reprezentanților aleși, cât și a libertății de alegere a votanților, aceste criterii variază în funcție de factorii istorici și politici specifici fiecărui stat. Multitudinea de situații prevăzute în constituțiile și legislația electorală a numeroase state membre ale Consiliului Europei arată diversitatea posibilelor abordări în acest domeniu. **Prin urmare, în scopul aplicării articolului 3, orice legislație electorală trebuie evaluată în lumina evoluției politice a țării în cauză** (a se vedea Mathieu-Mohin și Clerfayt, § 54 și Podkolzina, § 33)" (par.106).

41. În aceeași cauză, CEDO a enunțat următoarele **concluzii cu privire la testul care trebuie aplicat la examinarea respectării articolului 3 din Protocolul nr. 1:** "(a) Articolul 3 din Protocolul nr. 1 este similar cu alte dispoziții ale Convenției care protejează diferite forme de drepturi civice și politice, cum ar fi, de exemplu, articolul 10 care garantează dreptul la libertatea de exprimare sau articolul 11 care garantează dreptul la libertatea de asociere, incluzând dreptul persoanei la asociere politică cu ceilalți în calitate de membru al unui partid. Există, fără îndoială, o legătură între toate aceste dispoziții, și anume necesitatea de a garanta respectarea pluralismului de opinie într-o societate democratică prin exercitarea libertăților civice și politice. În plus, Convenția și protocoalele trebuie privite ca un întreg. Cu toate acestea, în cazul în care se pune problema interferenței cu articolul 3 din Protocolul nr. 1, Curtea nu ar trebui să respecte în mod automat aceleași criterii ca cele aplicate cu privire la ingerința permisă de paragrafele al doilea din articolele 8-11 din Convenție și nu ar trebui să își întemeieze neapărat concluziile în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 pe principiile derivate din aplicarea articolelor 8-11

din Convenție. Din cauza relevanței articolului 3 din Protocolul nr. 1 pentru ordinea instituțională a statului, această dispoziție este exprimată în termeni foarte diferiți de articolele 8-11 din Convenție. Articolul 3 din Protocolul nr. 1 este formulat în termeni colectivi și generali, deși a fost interpretat de Curte ca implicând și drepturi individuale specifice. Prin urmare, standardele care trebuie aplicate pentru stabilirea conformității cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 trebuie considerate ca fiind mai puțin stricte decât cele aplicate în conformitate cu articolele 8-11 din Convenție. (b) Conceptul de «limitări implicite» în temeiul articolului 3 din Protocolul nr. 1 are o importanță majoră pentru determinarea relevanței obiectivelor urmărite de restricțiile aplicate drepturilor garantate de această dispoziție. Având în vedere că articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu este limitat de o listă specifică de «scopuri legitime», cum ar fi cele enumerate la articolele 8-11 din Convenție, statele contractante sunt, prin urmare, libere să se bazeze pe un obiectiv care nu este inclus în această listă pentru a justifica o restricție, cu condiția ca o compatibilitate a acestui scop cu principiul statului de drept și cu obiectivele generale ale Convenției să fie dovedită în circumstanțele particulare ale unei cauze. (c) Conceptul de «limitări implicite» de la articolul 3 din Protocolul nr. 1 înseamnă de asemenea că Curtea nu aplică testele tradiționale de «necesitate» sau «necesitate socială presantă» utilizate în contextul articolelor 8-11 din Convenția. În analiza sa privind respectarea articolului 3 din Protocolul nr. 1, Curtea s-a concentrat în principal pe două criterii: dacă a existat arbitrar sau lipsă de proporționalitate și dacă restricția a afectat exprimarea liberă a părerii poporului. În acest sens, marja largă de apreciere de care beneficiază statele contractante a fost întotdeauna subliniată. În plus, Curtea a subliniat necesitatea de a evalua orice legislație electorală în lumina evoluției politice a țării în cauză, astfel încât caracteristici inacceptabile în contextul unui sistem pot fi justificate în contextul altuia (printre altele, *Mathieu-Mohin și Clerfayt și Podkolzina*). (d) Necesitatea individualizării unui act legislativ invocat de o

persoană ca încălcând Convenția și gradul acestei individualizări, atunci când aceasta este prevăzută de Convenție, depind de circumstanțele fiecărui caz particular, și anume de natura, tipul, durata și consecințele restricției legale criticate. Pentru ca o măsură restrictivă să fie conformă articolului 3 din Protocolul nr. 1, un grad mai scăzut de individualizare poate fi suficient, spre deosebire de situațiile referitoare la o presupusă încălcare a articolelor 8-11 din Convenție. (e) În ceea ce privește dreptul de a candida la alegeri, adică aspectul așa-zis «pasiv» al drepturilor garantate de articolul 3 din Protocolul nr. 1, Curtea a fost și mai precaută în evaluarea restricțiilor în acest context decât atunci când a trebuit să examineze restricțiile privind dreptul de vot, elementul așa-zis «activ» al drepturilor prevăzute la articolul 3 din Protocolul nr.1. (...) **Curtea a observat că pot fi impuse cerințe mai stricte în ceea ce privește eligibilitatea de a candida la alegerile pentru Parlament, decât în cazul eligibilității de a vota.** Într-adevăr, deși testul privind aspectul «activ» al articolului 3 din Protocolul nr. 1 a inclus, de obicei, o evaluare mai largă a proporționalității dispozițiilor legale de a priva o persoană sau un anumit grup de persoane de la dreptul de vot, **testul Curții în ceea ce privește aspectul «pasiv» al dispoziției de mai sus a fost limitat în mare măsură la verificarea absenței arbitrariului în procedurile interne** care împiedică o persoană persoane din poziția de candidat”.(par.115)

42. Cât privește sistemul de valori de referință în materie la nivelul Consiliului European, prezintă relevanță, deopotrivă, **Codul bunelor practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ** adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), care prevede în capitolul I - *Principiile patrimoniului electoral european*, că acestea sunt ”*sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Pe de altă parte, alegerile trebuie organizate în mod periodic.*” Sufragiul universal presupune, în principiu, că fiecare persoană are dreptul de a alege și de a fi ales. Cu toate acestea,

acest drept poate și trebuie exercitat ținând cont de anumite condiții, între care și suspendarea dreptului de a alege și de a fi ales, dar numai în următoarele condiții cumulative: ”ii. suspendarea trebuie să fie prevăzută de lege; iii. ea trebuie să respecte principiul proporționalității; condițiile privării cetățenilor de dreptul de a fi ales pot fi mai puțin severe decât cele prevăzute pentru dreptul de vot; iv. suspendarea drepturilor electorale trebuie să fie motivată de o interdicție din motive de sănătate mentală sau din cauza unor condamnări penale pentru delict grave; v. mai mult decât atât, suspendarea drepturilor politice sau interdicția din motive de sănătate mentală poate fi impusă numai prin hotărârea specială a instanței de judecată.”

43. Cu referire specială la problematica ce formează obiectul prezentei analize, Curtea observă că, în **Raportul cu privire la excluderea persoanelor ce au comis infracțiuni din Parlament** (*Report on exclusion of offenders from Parliament*), adoptat în cea de-a 104-a Sesiune Plenară din 23-24 octombrie 2015, Comisia de la Veneția a realizat o trecere în revistă a standardelor internaționale în privința dreptului de a fi ales și a restricțiilor impuse, inclusiv cu trimitere la distincția pe care CEDO o realizează între dreptul de vot (activ), precum și dreptul (pasiv) de a fi ales. Explicând Codul de bune practici în materie electorală în lumina jurisprudenței CEDO, Comisia a reținut că ”având în vedere recenta jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului, paragraful I.1.1.d.v al Codului de bune practici menționat în materie electorală nu trebuie luat literal, ca impunând o hotărâre specifică în fiecare caz” (pct.24). Comisia de la Veneția a mai precizat că ”nu este neobișnuit ca, din cauza unei condamnări penale pentru săvârșirea unei infracțiuni grave, persoanelor să li se retragă dreptul de a fi alese. Cu toate acestea, poate fi considerat problematic dacă dreptul pasiv de vot este refuzat pe baza oricărei condamnări, indiferent de natura infracțiunii care a determinat-o. Este posibil ca o astfel de interdicție totală să nu fie în conformitate cu Convenția

europăană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [...]. Pe de altă parte, ar fi nepotrivit să nu se includă (sau să nu se pună în aplicare) nicio restricție privind eligibilitatea pentru persoanele care au săvârșit infracțiuni [...]"(pct.25) [CDL-AD(2006)018, par.78-79, cu referire la Avizul asupra Legii pentru alegerea deputaților din Ucraina, CDL-AD(2006)002, par. 16 și 100].

44. Pe baza standardelor europene aplicabile și a informațiilor cu privire la situația juridică în statele a căror legislație a fost examinată, Comisia de la Veneția a enunțat, în raportul menționat, o serie de concluzii. Astfel, **"ineligibilitatea reprezintă o restricție a dreptului la alegeri libere: așadar, ea trebuie să se bazeze pe norme clare de drept, să urmărească un scop legitim și să respecte principiul proporționalității.** Este în interesul general să se evite ca persoanele care au săvârșit infracțiuni grave să aibă un rol activ în luarea deciziilor politice. Proporționalitatea limitează în special durata restricției; ea impune luarea în considerare a unor elemente, cum ar fi natura infracțiunii, gravitatea infracțiunii și/sau durata pedepsei". (pct.170) "Nu există un standard comun cu privire la cazurile, dacă există, în care ar trebui impuse astfel de restricții. Cu toate acestea, marea majoritate a statelor ale căror legislații au fost examinate limitează dreptul infractorilor de a fi aleși în Parlament, cel puțin în cazurile cele mai grave" (pct.172). **"Excluderea (...) se poate face prin simpla funcționare a mecanismului electoral numai dacă (1) majoritatea alegătorilor sunt în favoarea unei asemenea excluderi; (2) alegătorii sunt efectiv în situația de a exclude aceste persoane, ceea ce implică (2a) o democrație internă a partidelor politice sau liste deschise și (2b) că nu există obstacole în calea votului liber"**. (pct.173). **"(...) dacă excluderea infractorilor din corpurile alese nu se realizează prin simpla funcționare a mecanismelor electorale, devine necesară intervenția legislativă."** (pct.174) Comisia de la Veneția mai consideră că "interzicerea exercitării de drepturi politice înainte de condamnarea definitivă este contrară principiului prezumției de

nevinovăție, cu excepția unor situații limitate și justificate. În practică, excepțiile sunt aplicate doar în câteva state analizate”.(pct.177) În final, Comisia consideră potrivit ca în Constituție să se reglementeze ”cel puțin cele mai importante aspecte ale restricțiilor privind dreptul de a fi ales și pierderea mandatului parlamentar”(pct.179), iar multe state prevăd astfel de dispoziții. Ar putea fi potrivit ca ”legislația să prevadă ca restricțiile să funcționeze în mod automat pentru cele mai grave infracțiuni sau condamnări - cum este cazul în majoritatea statelor în cauză -, iar aprecierea judecătorilor în luarea unor astfel de decizii în cazuri specifice poate fi adecvată în cazuri mai puțin grave și, în general, în cazul în care condamnarea se referă la membrii Parlamentului în funcție” (par.180).

45. Cât privește **reglementări din statele membre ale Uniunii Europene**, acolo unde condițiile de exercitare a dreptului de a fi ales sunt consacrată la nivel constituțional, Curtea reține, exemplificativ, următoarele redactări ale normelor de referință, similare celei ce formează obiectul inițiativei de revizuire :

- art.65 alin.(1) din Constituția Republicii **Bulgaria**: „Poate fi ales de Adunarea națională orice cetățean bulgar care nu deține o altă cetățenie, care a împlinit vârsta de 21 de ani, care nu se află sub interdicție judecătorească și care nu execută o pedeapsă cu închisoarea.”;

- art.40 pct.c) din Constituția Republicii **Cipru**: ”O persoană are dreptul de a candida la alegerile pentru Președinte sau Vicepreședinte al Republicii dacă, la momentul alegerilor, acea persoană: (...) c) nu a fost condamnată, înainte sau după intrarea în vigoare a prezentei Constituții, pentru o infracțiune care implică nedemnitatea sau turpitudinea morală sau nu a fost lipsită de drepturile electorale de către o instanță competentă ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni electorale.”;

- art.30 alin.(1) din Constituția Regatului **Danemarcei**: *”Este eligibilă pentru a fi aleasă în Parlament orice persoană care are drept de vot la alegerile pentru acesta, cu excepția celor care au fost condamnate pentru o infracțiune care, în ochii opiniei publice, le face nedemne pentru a deveni membri în Parlament.”;*

- art.51 alin.(3) din Constituția **Republicii Elene**: *”(...) Legea nu poate limita dreptul de vot decât în cazurile în care nu a fost atinsă o vârstă minimă sau în cazuri de incapacitate juridică ori ca urmare a unei condamnări penale irevocabilă pentru anumite infracțiuni.” ;*

- art.58 din Constituția Republicii **Estonia**: *”Participarea la alegeri poate fi limitată prin lege în cazul cetățenilor estonieni care au fost condamnați de o instanță judecătorească și care execută o pedeapsă într-un penitenciar.” ;*

- art.56 alin.(2) din Constituția Republicii **Lituania**: *”Persoanele care au de executat o pedeapsă impusă în baza unei hotărâri judecătorești, precum și persoanele a căror incapacitate este declarată de o instanță judecătorească nu pot candida la alegerile pentru Parlament.”;*

- art.53 din Constituția **Marelui Ducat de Luxemburg**: *”Următoarele categorii de persoane nu pot exercita dreptul de a alege și nici nu au dreptul de a fi alese: 1. Persoanele condamnate la pedepse penale; 2. Persoanele care, pe cale corecțională, sunt private de dreptul de vot prin condamnare; 3. Persoanele majore aflate sub tutelă. Nu poate fi prevăzut niciun alt caz de excludere. Dreptul de vot poate fi restabilit prin grațiere pentru persoanele care l-au pierdut prin condamnare penală.”;*

- art.99 alin.(3) din Constituția **Republicii Polone**: *Nicio persoană condamnată la pedeapsa cu închisoare printr-o sentință definitivă pentru comiterea unei infracțiuni săvârșite cu intenție nu este eligibilă pe listele electorale (...).”*

46. În concluzie, atât principiile constituționale incidente, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, cât și tratatele internaționale în materia drepturilor omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului plasează reglementarea condițiilor de exercitare a dreptului de a fi ales în sarcina legiuitorului, fiind preferabil ca reglementarea acestora să fie realizată la nivel constituțional, prin stabilirea unor criterii/condiții clare și precise. Limitările sunt admise atâta vreme cât nu au un caracter arbitrar și nu aduc atingere substanței dreptului, fiind admisibilă o reglementare mai restrictivă a dreptului de a fi ales față de dreptul de a alege, cu respectarea condițiilor de proporționalitate analizate.

47. Având în vedere distincțiile mai sus relevate și explicate, concluzia parțială enunțată la par.34, cu referire la jurisprudența Curții Constituționale în materie, precum și fundamentarea cu trimitere la standardele europene vizând reglementarea dreptului de a fi ales, Curtea constată că propunerea de revizuire a Constituției în sensul introducerii condiției astfel cum a fost circumstanțiată de inițiatori este conformă cerințelor constituționale, nefiind de natură să determine o suprimare sau restrângere a dreptului de a fi ales de natură a-i aduce atingere în substanța sa. Aceasta este circumscrisă unei sfere limitate de condamnări, care se întemeiază pe criteriile laturii subiective a infracțiunii și a pedepsei aplicate. De asemenea, interdicția nu este una perpetuă, ci subzistă până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării. Astfel fiind, **propunerea de revizuire a Constituției este constituțională și în raport cu prevederile art.152 alin.(2) din Constituție.**

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Constată că inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată “Lege de revizuire a Constituției României” îndeplinește condițiile prevăzute de art.150 și art.152 din Constituție.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică inițiatorilor revizuirii, precum și Președintelui Camerei Deputaților și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 9 aprilie 2019.