

## Cuvânt-înainte

### Alegerile, barometrul sănătății unei democrații

Facultatea de Drept a Universității București a găzduit și în anul 2024, pe data de 3 iulie, **Conferința națională anuală de drept administrativ și administrație publică**, aflată la cea de-a V-a ediție, la cârma căreia ne aflăm de la începuturi. Am dorit să organizăm o asemenea manifestare, dat fiind faptul că fiecare instituție de învățământ superior, mai ales una cu atât de vechi tradiții în istoria învățământului pe teritoriul statului român, își duce mai departe menirea nu doar prin activitatea didactică de la catedră, ci și prin emulația de idei pe care le pune în circulație, cadrul cel mai prielnic fiind cel al întrunirilor științifice denumite, ca regulă, conferințe. „Nașterea” acestei conferințe am hotărât-o, cu mulți ani în urmă, cu președintele grupului de edituri Universul Juridic, Nicolae Cârstea, cu care, de altfel, am organizat-o în fiecare an, fost student al Facultății de Drept, care a ales să-și împlinească destinul juridic prin calitatea de editor. Alegere pentru care îl prețuim, ca și pentru împlinirile sale pe drumul pentru care a optat.

Am coordonat desfășurarea conferinței împreună cu colegul nostru, domnul Alexandru Sorin Ciobanu, directorul Departamentului de Drept Public.

În fiecare an, am propus o altă temă. Așa cum procedăm și cu alte prilejuri, spre exemplu cu ocazia conferințelor anuale ale Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”, ne străduim ca tema aleasă să se integreze momentului istoric pe care îl trăiește societatea românească, dar și cea europeană și internațională din care facem parte. Dat fiind faptul că anul 2024 a fost unul în care au avut și continuă să aibă loc, pe tot cursul lui, cinci rînduri de alegeri, în mod firesc, credem noi, am propus ca temă a conferinței **„Virtuțile principiului eligibilității în alcătuirea autorităților publice. De la contenciosul electoral la contenciosul administrativ”**.

Ne-am bucurat și în acest an de participarea unor renumiți specialiști din domeniul de activitate. Au fost reprezentate, prin profesorii lor, pe lângă Universitatea București, Universitățile din Timișoara, Iași, Cluj, Oradea, Constanța, Ploiești, Târgu Mureș, cu ai căror reprezentanți, de altfel, întreținem o continuă și fructuoasă legătură profesională și umană. De altfel, mulți dintre ei ne-au fost studenți, și ne bucurăm să-i vedem astăzi specialiști de forță, cadre didactice recunoscute în mediul academic juridic românesc.

Conferința s-a încheiat cu prima ediție a premiilor Revistei de Drept Public, în cadrul căreia au fost acordate următoarele premii:

- Premiul **Paul Negulescu** – Opera OMNIA, acordat domnului prof. univ. dr. Nicolae Popa;
- Premiul **Antonie Iorgovan** pentru cel mai bun articol publicat în Revista de Drept Public, acordat doamnei conf. univ. dr. Flavia Lucia Ghencea, de la Universitatea „Ovidius” din Constanța și domnului conf. univ. dr. Mihai Apostolache, de la Universitatea de Petrol și Gaze Ploiești, specializarea administrație publică, pentru studiul *„Perspective în cooperarea interinstituțională. Privire specială asupra cadrului normativ specific consorțiilor administrative”*, apărut în nr. 2/2024 al Revistei de Drept Public;
- Premiul **Tudor Drăganu** pentru valorificarea tradiției și a constantelor doctrinei de Drept Public din România, acordat domnului conf. univ. dr. Dan Constantin

Mâță, pentru lucrarea „*Învățămintul juridic la Universitatea din Iași. Fragmente de istorie*”;

- Premiul **Emil Molcuț** pentru cea mai bună carte din domeniul dreptului public – acordat domnului conf. univ. dr. Cristian Clipa de la Universitatea de Vest din Timișoara pentru lucrarea „*Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ. Vol. II, Tomul 2. Specificitățile*”, ed. a II-a, consolidată, apărută la editura Hamangiu;
- Premiul **Ion Deleanu** pentru cercetarea interdisciplinară în domeniul dreptului public și eseistica juridică, acordat domnului prof. univ. dr. Gheorghe Dănișor, pentru lucrarea „*Justiție. Filozofie aspirațională*”, apărută la editura Pro Universitaria.

Să ne ajute Dumnezeu să ducem mai departe tradițiile. Tinerii cercetători să înțeleagă că au datoria de a contribui la realizarea acestei meniri. Nimic nu a început cu o generație și nu se termină cu acea generație.

Iar statul și dreptul „s-au ținut întotdeauna de mână” de-a lungul istoriei și așa trebuie să rămână mereu. Să se dezvolte împreună și, odată cu ele, democrația pe care o construim pentru generațiile de azi, de mâine și din viitor.

*Prof. univ. dr. Virginia VEDINAȘ*

# Alegerile, între legalitate și moralitate. Deviații, perturbații, aspirații

Asist. univ. dr. **Ioan Laurențiu VEDINAȘ**  
Universitatea de Vest „Vasile Goldiș” Arad,  
Facultatea de Științe Juridice

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**  
Membru corespondent al A.O.Ș.R.  
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”

## Abstract

*This study aims to analyze, starting from the provisions of the legislation in force, aspects of the practice of organizing and effectively conducting elections at all levels. The approach perspective will start from the constitutional provisions, both those relating to electoral rights and, above all, those establishing restrictions by Article 115 of the Constitution regarding emergency ordinances. The latter, in our opinion, in government practice were „forced”, not to say even „betrayed”, through regulatory artifices that emptied them of their content. To these are added the „gates” that were „opened” by the decisions of the Constitutional Court, whose philosophical and abstract character gives „free rein” to practices that can be accused of unconstitutionality, illegality and, undoubtedly, lacking in morality.*

**Keywords:** *elections, electoral rights, sovereignty, representative character, restrictions, prohibitions, emergency ordinances, unconstitutionality, illegality, lack of morality.*

## I. Regimul constituțional al drepturilor electorale

1. Actul de alegere este imanent ființei umane. El ține de însăși libertatea sa. De dreptul de a se construi ca rezultat al *alegerilor* pe care le face. În Constituție<sup>1</sup> în art. 1 alin. (3) se face referire la *libera dezvoltare a personalității umane*, sintagmă pe care o înțelegem a reprezenta **vocația universală a omului de a se construi pe sine însuși, în raporturile cu ceilalți și cu propria individualitate.**

Omul se află mereu în fața unei alegeri. Multe dintre aceste alegeri intră, în diferite etape ale vieții, în stare de rutină, ele fac parte din datul existențial. În egală măsură în care este în firea lucrurilor să se hrănească, zilnic, pentru a putea exista, omul poate alege să nu o mai facă, atunci când, spre exemplu, se află în postura de a protesta față de anumite abuzuri, sau pentru a-și proteja sănătatea. Alegerile sunt epicentrul vieții noastre. Când nu mai putem să alegem, nu mai suntem liberi.

---

<sup>1</sup> Constituția a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată în M. Of. 767 din 31 octombrie 2003.

Cuvântul *alegere* este explicat în DEX online ca semnificând *a prefera ceva sau pe cineva; a-ți fixa preferințele asupra unui fapt sau asupra unei persoane*<sup>2</sup>. Alegerea are, din această perspectivă, o accepțiune filozofică, psihologică, dar și juridică.

De aceasta din urmă suntem, îndeobște, preocupați. Alegerea, în sens juridic, poate să vizeze o soluție, o decizie care urmează să se ia, o alegere de oferte, dar și pentru alcătuirea unor organe prin intermediul cărora poporul sau o colectivitate, mai extinsă sau mai restrânsă, îi stabilește pe aceia care vor acționa, cu depline puteri și, de regulă, sub propria responsabilitate, în numele lor.

De acest tip de alegere, ca procedură prin intermediul căreia se constituie un organ colegial sau pluripersonal, ne propunem să discutăm în prezentul studiu, cu precizarea că organele pe care le avem în vedere fac parte din sfera puterii executive.

2. Prima „întâlnire” în Constituție cu problema alegerilor o avem în art. 2 care reglementează suveranitatea și avem în vedere primul alineat conform căruia „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”. Textul pe care l-am subliniat a fost introdus în corpul Legii fundamentale prin revizuirea din 2003 și în acest fel s-a urmărit punerea în concordanță cu standardele europene în materie, „*reunite în soft law-ul elaborat de Comisia de la Veneția*”<sup>3</sup>. Cele trei trăsături ale alegerilor conferă legitimitate organelor reprezentative și substanță statului de drept.

Caracterul **liber** al alegerilor este unul complex, încărcat de semnificații. El nu înseamnă numai că acela care este votat sau care votează nu este constrâns, fizic sau moral, în activitatea sa, în exercitarea efectivă a votului sau în exprimarea opțiunii. Curtea Constituțională a statuat, spre exemplu, că „*dreptul la alegeri libere impune și stabilitatea normelor juridice în domeniu electoral, care constituie o expresie a principiului securității juridice*”<sup>4</sup>.

Prin aceeași decizie Curtea a invocat faptul că „*o altă regulă prevăzută de Codul bunelor practici în materie electorală, și anume aceea ca procedura de votare să rămână cât mai simplă, pentru a lăsa deplina libertate a alegătorilor de a-și exprima voința și a asigura astfel efectivitatea dreptului la vot și la alegeri libere*”.

În egală măsură, caracterul **corect** al alegerilor nu implică, neapărat, săvârșirea de către un subiect de drept, a unei fapte antisociale, indiferent de natura ei. Ea dimpotrivă, implică *existența unui cadru juridic prestabilit, și care să fie respectat de toți participanții*. Iar acest *cadru juridic* trebuie **adoptat de organele competente, în limitele competențelor și conform regulilor constituționale și legale** – dacă ne referim la legislația secundară – **institute**.

3. Dreptul de a alege și de a fi ales sunt drepturi fundamentale de o semnificație deosebită pentru evoluția statelor contemporane. „*Democrația reprezentativă este procedeul de guvernare cel mai des întâlnit în statele noastre, utilizat în majoritatea statelor considerate a avea o formă democratică de guvernământ și un model viabil de regim politic*”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> <https://dexonline.ro/definitie/alegere>, accesat la 8 iunie 2024.

<sup>3</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 25.

<sup>4</sup> Decizia CCR nr. 5/2012, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012.

<sup>5</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. 3, p. 27.

Legea noastră fundamentală reglementează drepturile electorale în art. 36-37, ca **dreptul de vot și dreptul de a fi ales** și ele reprezintă **drepturi exclusiv politice**. Prin art. 38 se reglementează o specie a drepturilor electorale, sub denumirea **drept de a fi ales în Parlamentul European**. Denumirea **nu este în opinia noastră tocmai corectă**, deoarece în conținutul dreptului se regăsesc ambele elemente ale drepturilor electorale, atât **dreptul de vot**, cât și **dreptul de a fi ales**, textul prevăzând că „*În condițiile aderării la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European*”. De aceea apreciem că, de lege ferenda, denumirea textului ar trebui să fie modificată fie sub forma **dreptului de a alege și de a fi ales în Parlamentul European**, fie printr-o formulare mai generică, precum **dreptul de a participa la alegerile în Parlamentul European**.

Dincolo de aspectul sesizat, considerăm că și formula de debut este perimată. Ea a fost adecvată în condițiile anului 2003 când Constituția a fost revizuită, însă **între timp, România a devenit deja stat membru al Uniunii Europene**, mai e puțin și se împlinesc două decenii de când s-a întâmplat acest lucru, astfel încât *condițiile* la care face referire textul constituțional **au fost împlinite și nu mai reprezintă un criteriu de recunoaștere și garantare a acestui drept**.

Un alt text constituțional cu caracter revoluționar, am putea spune, îl reprezintă art. 16 alin. (4), rezultat și el al revizuirii din 2003, potrivit căruia „*În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale*”.

Textul reprezintă, cum se recunoaște în literatura de specialitate, o reverberație, în legislația românească, a regulii cuprinsă în Convenția europeană asupra cetățeniei<sup>6</sup>, adoptată la Strasbourg în anul 1977. Astfel art. 17 par. 1 din Convenție prevede că „*Cetățenii unui stat parte care au o altă cetățenie trebuie să aibă, pe teritoriul acestui stat parte unde domiciliază, aceleași drepturi și obligații ca și ceilalți cetățeni ai acestui stat parte*”.

După cum se observă din textul Convenției, cetățenii altor state care beneficiază de drepturile electorale respective, au atât drepturile, cât și obligațiile cetățenilor naționali. Acest lucru impune coroborarea cu articolele 36-38 din Constituție și respectarea legislației electorale din țara unde le sunt recunoscute drepturile respective.

Un articol important la care urmează să ne raportăm este art. 73 alin. (3) lit. a), care menționează ca prim domeniu rezervat legilor organice, **sistemul electoral și organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente**.

Deși este neîndoielnic faptul că enumerarea într-o succesiune, într-un text de lege, nu este un criteriu determinant în a evalua semnificația respectivei prevederi și a valorii pe care o consacră, nu este mai puțin adevărat că nici nu ne este îngăduit să o desconsiderăm în totalitate.

Este ultra recunoscută poziția specială pe care o ocupă legile organice în sistemul de normativitate juridică din țara noastră. Într-o lucrare de referință pentru doctrina de drept public, ele sunt calificate ca fiind veritabile *prelungiri ale Constituției*<sup>8</sup>, pentru că ele reglementează acele materii pe care le stabilește legiuitorul constituant. Cu alte

<sup>6</sup> Convenția Europeană asupra Cetățeniei din 6 noiembrie 1977, publicată în M. Of. nr. 490 din 9 iulie 2002.

<sup>7</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu, G. Iancu, Ș. Deaconu, M.H. Cuc, *Cetățenia Europeană*, Ed. All Beck, București, 2003, pp. 1-9.

<sup>8</sup> I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2012.

cuvinte, el decide care legi sunt organice și se abat de la regulă, adică de la legile ordinare. Spunem aceasta deoarece în doctrina de drept public s-a fundamentat teza conform căreia, în sistemul de normativitate juridică din țara noastră, regula o reprezintă legea ordinară, deoarece ea reglementează toate materiile, cu excepția celor rezervate legilor organice și se adoptă cu majoritatea simplă, iar majoritatea legilor organice vizează fie structural, fie funcțional, administrația publică<sup>9</sup>.

Un ultim text, pe care l-am lăsat la urmă, pentru că el încununează viziunea legiuitorului constituant privind drepturile electorale, îl reprezintă art. 115 și în mod expres, alin. (6) al textului, potrivit căruia „*Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică*”.

Observăm că, după ce legiuitorul constituant enumeră **drepturile prevăzute de Constituție**, precizează în mod distinct **drepturile electorale**.

Este evident că nu este o scăpare a lui, nicio lipsă de rigoare, nimic din toate acestea. Este **voința expresă a sa de a contura pentru drepturile electorale un regim de protecție distinct de cel al celorlalte drepturi, alegând ca, dintre toate drepturile fundamentale prevăzute de Constituție, cele electorale să fie rezervate, sub aspectul reglementării, exclusiv Parlamentului**. Chiar dacă, de principiu, Guvernului îi este recunoscut dreptul de a adopta ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice, a fost aleasă o materie care aparține acestei categorii de legi asupra căreia să nu se intervină prin ordonanță de urgență și anume **drepturile electorale**.

Dorind să fie și mai categoric și ocrotitor, textul prevede că ordonanțele de urgență *nu pot afecta regimul instituțiilor care au fost scoase din competența de legiferare a Guvernului*.

Bunele intenții ale legiuitorului constituant au fost transformate în sursă de abuz pentru autoritatea publică de la care emană ordonanțele de urgență, respectiv Guvernul, sub „binecuvântarea” celei care, din „gardian al Constituției” se transformă, cu tot regretul o spunem, prea adeseori, într-un „atentator” la supremația Constituției, ca autor indirect, prin conferirea unei legitimații constituționale unor grave abuzuri din partea autorităților publice. Așa s-a întâmplat cu angajarea răspunderii Guvernului și cu ordonanța de urgență, care, ambele, sub „oblăduirea” Curții Constituționale, au sprijinit Guvernul să se subroge Parlamentului. I-au „iertat” excesele și l-au încurajat să facă altele.

Ne raportăm, în contextul discutat, de tristă celebritate, la jurisprudența prin care Curtea Constituțională a interpretat art. 115 alin. (6) în sensul că el nu ar institui o interdicție completă, doar una atenuată, în sensul că în materiile enumerate Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență doar dacă fac bine domeniului, adică dacă nu-l afectează. Pentru că, dacă se întâmplă aceasta, nu mai are dreptul să o facă.

Exemplificăm printr-o decizie adoptată în perioada de pandemie, respectiv **Decizia nr. 150 din 12 martie 2020**<sup>10</sup>, par. 58 și 59, Curtea a constatat<sup>11</sup> că art. 115 alin. (6) instituie veritabile limitări ale competenței atribuite Guvernului. Ea a făcut trimitere la jurisprudența sa, prin care a stabilit că „*se poate deduce că interdicția adoptării de*

<sup>9</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 133. Autorul dă exemplul cu organizarea Guvernului, a CSAT, a administrației publice locale și regimul autonomiei locale, statutul funcționarilor publici sau contenciosul administrativ, ca să ne referim la cele mai relevante.

<sup>10</sup> Publicată în M. Of. nr. 215 din 17 martie 2020.

<sup>11</sup> Acest raționament se regăsește în dec. nr. 157 din 13 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 397 din 15 mai 2020.

ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică». În celelalte domenii prevăzute de text, **ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin**». În continuare, Curtea a arătat că „verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare. Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008)<sup>12</sup>.

#### 4. Succinte considerații desprinse din Decizia 1189/2008.

Considerăm utile câteva precizări privind decizia mai sus menționată. Prin această decizie, Curtea a statuat că „pe calea ordonanțelor de urgență se poate interveni asupra drepturilor electorale procedurale prevăzute în legislația infraconstituțională, în măsura în care nu se aduce atingere existenței dreptului, nu se «afectează» substanța dreptului ca atare”.

Pentru a ajunge la această soluție, Curtea a pornit de la accepțiunea **drepturilor electorale**, care formează o categorie distinctă între drepturile și libertățile cetățenilor.

Practic, instanța constituțională fundamentează teza că **sfera drepturilor electorale este mai mare decât cea a drepturilor electorale prevăzute de Constituție**, susținând că ea le include și pe cele prevăzute în legislația infraconstituțională. Apreciază că drepturile electorale privite din punct de vedere constituțional ca drepturi fundamentale se regăsesc în art. 16 alin. (4), art. 36, 37, 38, art. 62 alin. (1) și (2) și art. 81 alin. (1) din Constituție. Alături de acestea, se regăsesc și alte drepturi electorale reglementate prin lege, cum ar fi dreptul alegătorilor de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite sau a oricăror erori din Registrul electoral; dreptul alegătorilor de a verifica înscrierea în listele electorale, de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori; dreptul alegătorilor de a face contestație cu privire la listele electorale; dreptul alegătorilor de a obține cartea de alegător; dreptul de contestare a candidaturilor; dreptul candidaților de a contesta operațiunile electorale; dreptul candidaților de a avea acces la mijloacele de informare în masă. Califică aceste drepturi ca fiind **drepturi electorale procedurale**, care țin de exercitarea drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor (dreptul de vot, dreptul de a fi ales, dreptul de a alege).

Dacă urmăm raționamentul Curții, credem că putem divide fiecare drept sau libertate fundamentală în drept fundamental prevăzut de Constituție sau **drept substanțial sau material** și un **drept procedural** prevăzut de legislația infraconstituțională. Exemplu, dreptul la grevă în viziunea Curții, se deosebește de drepturile procedurale aferente exercitării lui, care sunt reglementate în prezent prin Legea nr. 367/2022 privind dialogul social<sup>13</sup>.

Ne întrebăm, retoric, firește, dacă este rezonabilă o asemenea perspectivă de abordare. În opinia noastră, nu. Este o abordare speculativă, seducătoare, este adevărat, dar caracterul seducător nu o salvează de la exagerare prin dividere a dreptului în cele două componente mai sus menționate.

<sup>12</sup> Publicată în M. Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

<sup>13</sup> Publicată în M. Of. nr. 1238 din 22 decembrie 2022.

Într-un raționament pe care îl apreciem ca fiind „curat speculativ”, ca să-l invocăm pe marele Caragiale, Curtea consideră că *legiitorul constituant a inserat distinct, alături de acestea* – adică de drepturile electorale fundamentale prevăzute de Constituție în cuprinsul alin. (6) al art. 115 din Legea fundamentală, categoria drepturilor electorale, pentru a sublinia că acestea se referă și la drepturile electorale menționate de legislația infraconstituțională.

Observăm cum a „forat” Curtea Constituțională în străfundurile voinței legiitorului derivat din 2003 și a ajuns la această soluție.

Curtea nu lămurește însă o problemă pe care și-au pus-o mulți alții înaintea noastră, anume **cine stabilește ce face bine și ce face rău, în sensul de ce anume afectează un drept sau regimul unei instituții fundamentale a statului de drept?**

Să fie vorba despre un om, o ființă vie? Puțin probabil, deoarece oamenii sunt esențialmente subiectivi, ce este bun pentru unii, poate fi rău pentru alții.

Să fie vorba despre niște aplicații, aparținând inteligenței artificiale? Nici aceasta nu credem, pentru că ea nu a pătruns atât de mult în viața publică, încât să i se dea „atribuții” de a stabili dacă o reglementare face sau nu bine.

Și mai este un aspect: de ce legiitorul constituant, după ce a menționat generic în art. 115 alin. (6) drepturile și libertățile fundamentale a adăugat numai drepturile electorale, nu și alte drepturi sau libertăți, care au și ei componente procedurale? De altfel, fiecare drept sau libertate, pentru a fi garantat sau exercitat efectiv, are nevoie de o anumită procedură.

**Păreră noastră:** decizia Curții Constituționale se întemeiază pe o teză falsă, prin care nu a făcut altceva decât să încerce să „acopere”, în sensul de „să legitimeze” ceea ce nu putea să fie legitimat. Interpretarea corectă ar trebui să fi fost aceea că **reglementarea aspectelor care țin de drepturile electorale este un atribut exclusiv al Parlamentului.** Aceasta este opinia noastră și nu credem că poate fi răsturnată cu argumente rezonabile.

5. În planul legislației supranaționale, dreptul la alegeri libere este consacrat de art. 21 alin. (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului<sup>14</sup> de art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice<sup>15</sup> și de art. 3 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale<sup>16</sup>.

Din substanța tuturor acestor reglementări rezultă că drepturile electorale sunt expresia cea mai profundă a organizării unei societăți în mod autentic democratic.

<sup>14</sup> Adoptată 10 decembrie 1948. Textul prevede: „Voința poporului este fundamentul puterii de stat; această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri libere, care să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și exprimat prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului”.

<sup>15</sup> Publicat în B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974. Textul prevede: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna dintre discriminările la care se referă art. 2 și fără restricții nerezonabile (...) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor”.

<sup>16</sup> Ratificat prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994. Textul prevede „Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condiții care asigură liberă exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ”.

# Unele aspecte privind natura juridică și contenciosul actelor administrative ale Autorității Electorale Permanente

Emilia Lucia CĂTANĂ<sup>1</sup>

## Abstract

*The analysis of institutions and all bodies with legal competence in electoral matters is of broad interest to all those involved in elections and, in particular, to legal professionals, especially in this year of local, parliamentary and European Parliament elections. Given the complexity of the activity of electoral bodies, which require extensive research, which we believe cannot be exhausted by a study, we have proposed the analysis of certain aspects, which attracted our attention, regarding the legal regime, legal nature and contentious administrative of the Permanent Electoral Authority administrative acts.*

**Keywords:** Permanent Electoral Authority, electoral body, administrative acts.

## 1. Introducere

Organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (în continuare – A.E.P.) sunt aprobate prin **Legea nr. 208/2015**<sup>2</sup>, prin acest act normativ fiind reglementată și alegerea Senatului și a Camerei Deputaților.

După cum este definită la art. 7 și art. 100 alin. (1) din Legea nr. 208/2015, A.E.P. este un **organism electoral**, înființat ca „*instituție administrativă autonomă*” cu personalitate juridică și cu competență generală în materie electorală, care are **misiunea** de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor, precum și finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cu respectarea Constituției, a legii și a standardelor internaționale și europene în materie. Observăm că, la art. 1 alin. (1) din **Regulamentul de organizare și funcționare a A.E.P.**, aprobat prin **Hotărârea nr. 3/2024 adoptată de Birourile Permanente ale Camerei Deputaților și Senatului**<sup>3</sup>, acest organism electoral este definit ca „*autoritate administrativă autonomă*” (s.n.), sintagmă care se regăsește și în Codul administrativ<sup>4</sup>. De aceea, considerăm că,

---

<sup>1</sup> Profesor, Facultatea de Drept, Universitatea „Dimitrie Cantemir” din Târgu-Mureș; Profesor invitat și conducător de doctorat, Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați; avocat, Baroul Mureș; email: [luciacatana@yahoo.fr](mailto:luciacatana@yahoo.fr).

<sup>2</sup> Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea A.E.P., publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 237 din 20 martie 2024.

<sup>4</sup> A se vedea art. 2 alin. (1), art. 27, art. 36 alin. (3), art. 51, Titlul III „Autoritățile administrative autonome” din Codul administrativ, aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019; doctrinar, a se vedea V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. *Note explicative*, ed. a III-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 96-101; C. Feurdean, Comentariu la Titlul III din Codul administrativ, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat. Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2022, pp. 196-221.

pentru a fi respectat principiul ierarhiei actelor normative, potrivit căruia o normă juridică trebuie să fie „confirmată în conținutul său de către determinațiile înscrise în alte norme de nivel superior”<sup>5</sup>, dar și prin prisma prevederilor art. 70 C. adm. potrivit cărora înființarea și desființarea autorităților administrative autonome se fac prin lege organică, este necesar ca, de *lege ferenda*, să se înlocuiască sintagma „*instituție administrativă autonomă*”, prevăzută la art. 100 alin. (1) din Legea nr. 208/2015, cu sintagma „*autoritate administrativă autonomă*”.

A.E.P. este condusă de un președinte, cu rang de ministru, ajutat de **doi vicepreședinți**, cu rang de secretar de stat [art. 101 alin. (1) din Legea nr. 208/2015]. Președintele A.E.P. este numit prin hotărâre adoptată în ședință comună a Senatului și Camerei Deputaților, la propunerea grupurilor parlamentare, dintre personalitățile cu pregătire și experiență în domeniul juridic sau administrativ [art. 101 alin. (2) din Legea nr. 208/2015]. În ceea ce privește vicepreședinții, unul este numit de Președintele României, iar celălalt de prim-ministru [art. 101 alin. (3) din Legea nr. 208/2015].

**Personalul A.E.P.** este alcătuit din: personal care are un statut egal cu cel al personalului din aparatul celor două Camere ale Parlamentului<sup>6</sup>, care este alcătuit din funcționari publici cu statut special, a cărui numire, promovare, eliberare sau destituire din funcție se fac de către Președintele A.E.P. [Art. 102 alin. (7) din Legea nr. 208/2015]; personal contractual încadrat cu contract individual de muncă pe perioadă determinată.

**Atribuțiile A.E.P.** sunt complexe, fiind expres prevăzute la **art. 103 din Legea nr. 208/2015** și detaliate în conținutul altor prevederi ale acestei legi, printre care menționăm: asigurarea aparatului tehnic auxiliar al Biroului Electoral Central [art. 11 alin. (10)]; desemnarea și înlocuirea președinților birourilor electorale ale secțiilor de votare – din țară și străinătate – și locțiitorilor acestora [art. 15 alin. (2) și (3) și art. 17 alin. (2)]; gestionarea corpului experților electorali [art. 16 alin. (3) și (13)], activitate care include și excluderea din corpul experților electorali, în cazul săvârșirii de contravenții privind alegerile sau referendumurile [art. 16 alin. (9)]; administrarea și aducerea la cunoștință publică a Registrului secțiilor de votare din țară, care reprezintă o bază de date centralizată privind delimitarea, numerotarea, sediile și dotarea secțiilor de votare [art. 20 alin. (1)]; întocmirea listelor electorale permanente din străinătate [art. 49 alin. (3)]; stabilirea numărului de buletine de vot, după consultarea Ministerului Afacerilor Externe [art. 63 alin. (1)]; acreditarea observatorilor interni și internaționali, respectiv a reprezentanților instituțiilor mass-media românești și internaționale, care asistă la operațiunile efectuate de birourile electorale ale secțiilor de votare [art. 89 alin. (2)]; cu sprijinul Serviciului de Telecomunicații Speciale și al Institutului Național de Statistică, asigură implementarea și gestionarea Sistemului informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal, pe baza datelor și informațiilor din Registrul electoral și Registrul secțiilor de votare [art. 110 alin. (1)]; stabilirea unui set de condiții minimale pe care trebuie să le îndeplinească locațiile în care vor fi organizate secțiile de votare, precum și cele privind dotarea minimală a acestora [art. 114 alin. (4)].

De asemenea, A.E.P. este abilitată să controleze respectarea prevederilor legale privind veniturile și cheltuielile partidelor politice, ale alianțelor politice sau electorale, ale candidaților independenți, precum și legalitatea finanțării campaniilor electorale,

---

<sup>5</sup> A se vedea Ș. Deaconu, *Metodologie juridică. Curs practic pentru studenți*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 99.

<sup>6</sup> Acestei categorii de personal se aplică prevederile Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată în M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009.

exercitând o competență în această materie, expres prevăzută de **Legea nr. 334/2006**<sup>7</sup>, având atribuții stabilite și prin **Legea nr. 115/2015**<sup>8</sup>. Mai mult, A.E.P. exercită importante atribuții și în organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, fiind singura autoritate publică din România care poate schimba informații privind drepturile electorale ale cetățenilor români și ai celorlalte state membre ale Uniunii Europene cu autoritățile cu responsabilități similare din celelalte state membre ale Uniunii Europene [atribuție expres prevăzută la art. 15 alin. (6) din **Legea nr. 33/2007**<sup>9</sup>].

## 2. Actele și operațiunile administrative ale A.E.P. în reglementarea Legii nr. 208/2015: regim juridic și natură juridică

Cu privire la competența de a adopta acte administrative, potrivit prevederilor art. 7 din Legea nr. 208/2015, în activitatea sa, A.E.P. emite **hotărâri**<sup>10</sup>, **decizii**<sup>11</sup> și **instrucțiuni**<sup>12</sup>. Aceste prevederi sunt reluate și detaliate la art. 104 din această lege, potrivit căruia deciziile, hotărârile și instrucțiunile A.E.P. *se semnează de președinte și se contrasemnează de vicepreședinți*. **Hotărârile și instrucțiunile** pot avea atât *caracter normativ*, cât și *caracter individual*, cele cu caracter normativ publicându-se în Monitorul Oficial al României, Partea I. **Deciziile** A.E.P. au *caracter individual*, precum și hotărârile și instrucțiunile care nu au caracter normativ, *se comunică persoanelor interesate și se aduc la cunoștință publică prin afișare pe site-ul propriu* [art. 104 alin. (3)]. De asemenea, în îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, **președintele A.E.P.** emite **ordine**<sup>13</sup>, iar **vicepreședinții** emit **dispoziții**<sup>14</sup>.

Distinct de competența adoptării de acte administrative, A.E.P. are atribuții care presupun **operațiuni administrative**. Spre exemplu, art. 16 alin. (3) și (13) din Legea nr. 208/2015 se prevede că admiterea în corpul experților electorali se face pe baza **avizului favorabil** acordat de A.E.P. pentru activitatea anterioară ca președinte al biroului electoral al secției de votare sau de loțiitor al acestuia, precum și pe bază de examen<sup>15</sup>. Deși textul de lege nu prevede explicit care este **natura juridică a avizului prevăzut la 16 alin. (3) și (13) din Legea nr. 208/2015**, fiind vorba de un aviz care trebuie să

<sup>7</sup> Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015.

<sup>8</sup> Legea nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale, publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

<sup>9</sup> Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, publicată în M. Of. nr. 627 din 31 august 2012.

<sup>10</sup> Spre exemplu, Hotărârea A.E.P. nr. 11/2015 privind aprobarea Metodologiei de admitere în Corpul experților electorali, publicată în M. Of. nr. 832 din 6 noiembrie 2015; de asemenea, modelul, dimensiunile și condițiile de tipărire ale buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a A.E.P. [art. 61 alin. (1) din Legea nr. 208/2015].

<sup>11</sup> Spre exemplu: deciziile privind desemnarea președinților birourilor secțiilor de votare din străinătate și a loțiitorilor acestora [art. 17 alin. (2) din Legea nr. 208/2015]; întâmpinările împotriva omisiunilor, înscrierilor greșite și a oricăror erori din Registrul electoral se depun la birourile județene sau la filialele A.E.P., aceasta fiind obligată să se pronunțe, prin decizie [art. 47 alin. (1) din Legea nr. 208/2015].

<sup>12</sup> Spre exemplu, instrucțiunile elaborate și adoptate de A.E.P. privind măsurile de securitate în legătură cu gestionarea și utilizarea Registrului electoral [art. 31 alin. (1) din Legea nr. 208/2015].

<sup>13</sup> Art. 101 alin. (9) din Legea nr. 208/2015.

<sup>14</sup> Art. 8 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a A.E.P., aprobat prin Hotărârea nr. 3/2024, adoptată de Birourile Permanente ale Camerei Deputaților și Senatului.

<sup>15</sup> Art. 16 alin. (3) și (13) din Legea nr. 208/2015.