

Opinie despre Legea electorală pentru autoritățile administrației publice locale

*COMISIA EUROPEANĂ PENTRU
DEMOCRAȚIE PRIN LEGE
(COMISIA DE LA VENEȚIA)*

I. Introducere

1. Biroul Adunării parlamentare a Consiliului European, în reuniunea sa din 24 mai 2004 a invitat Comisia de la Veneția să emită o opinie asupra conformității principiilor enunțate în legea română a alegerilor locale (Nr. 67/2004) (mai departe: legea CDL(2004)115) cu instrumentele juridice fundamentale ale Consiliului European, concret Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Carta europeană a autonomiei locale. Cererea își are originea într-o propunere de rezoluție făcută de Dl. Braun și alții, referitor la legea alegerilor locale din România (Doc. 10160).

2. Domnii Ugo Mifsud Bonnici (membru, Malta) și Pieter van Dijk (membru, Olanda) au fost desemnați ca raportori. Opinia de față este o sinteză a observațiilor lor.

3. Prezenta opinie a fost adoptată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de a 11-a reuniune (Veneția, 2 decembrie 2004) și de Comisia de la Veneția, în cea de a 61-a sesiune plenară (Veneția, 3-4 decembrie 2004).

II. Observații generale

4. Legea examinată este o lege „organică” care reglementează alegerea cetățenilor în funcții în care aceștia exercită autoritatea publică.

5. Legea în ansamblul său poate fi considerată acceptabilă și nu se deosebește în mod fundamental de legile similare întâlnite în alte țări democratice, sub rezerva și excepția observațiilor care figurează aici privind articolul 7. Legea suferă totuși de o abundență de detalii care fac dificilă înțelegerea sensului adevărat și precis al anumitor pasaje. Nu este exclus în același timp ca dificultatea să provină din traducerea textului în limba engleză.

6. Articolul 2, pragraful 1 al legii examinate declară că cetățenii români își exercită dreptul de vot într-o deplină egalitate, fără privilegii și discriminări, în timp ce articolul 3, pragraful 1 al legii acordă dreptul de vot exclusiv cetățenilor majori de 18 ani. Art. 3, pragraful 3 dispune că numai locuitorii comunelor, ai orașelor, ai municipalităților sau ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipalităților au drept de vot. Articolul 4 prevede că aceleași condiții privind cetățenia și reședința se aplică și candidaților la alegeri. Articolul 16(3) al Constituției rezervă „accesul” sau eligibilitatea la funcții sau demnități publice numai cetățenilor români.

7. Articolul 5 al legii exclude pe drept cuvânt de la dreptul de vot:

a) persoanele retardate mintal sau alienate care fac obiectul unei interdicții și b) persoanele private de dreptul la vot pe o durată stabilită de o decizie judiciară definitivă. Dispoziții de acest tip pot fi întâlnite în mod curent în majoritatea democrațiilor. Același articol prevede în continuare absența eligibilității pentru două categorii de persoane: a) persoanele vizate de articolul 40(3) din Constituție, cum ar fi judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică și b) persoanele care nu se bucură de dreptul la vot în virtutea primului aliniat. Acestea sînt în egală măsură dispoziții curente în democrații.

8. Retrospectiv, și după consultarea raportului Congresului autorităților locale și regionale din Europa (CG/Bur(11)25,

adoptat de biroul acestuia la 12 iulie 2004) în urma observării alegerilor organizate în conformitate cu această lege, la 6 iunie 2004, se pare că, exceptînd observațiile referitoare la articolul 7, alegerile s-au desfășurat fără greșală și în mod echitabil, cum se cuvine într-o democrație care funcționează corect.

9. Subordonarea prin lege a dreptului de a vota și de a candida la alegeri criteriilor de cetățenie și reședință nu este în contradicție cu nici un drept imperativ, internațional sau european, privind sufragiul universal. În același timp, treptat se poate constata o tendință de a se acorda drepturi politice locale rezidenților străini cu ședere îndelungată, în conformitate cu Convenția referitoare la participarea străinilor la viața publică de nivel local a Consiliului Europei [STE 144]. Mai mult, Comisia de la Veneția, în Codul de bună conduită în materie electorală recomandă ca dreptul de vot în alegerile locale să fie acordat și non-cetățenilor după o anumită durată de reședință. Se recomandă, deci, ca legea să fie modificată eliminîndu-se restricțiile referitoare la cetățenie, enunțate în articolele 2, 3 și 4. O astfel de modificare ar fi în sensul participării directe a non-cetățenilor rezidenți stabili la afacerile publice ale locului în care trăiesc și ar fi un pas în direcția democrației pentru toți. Comisia de la Veneția nu vede nici un motiv pentru care România nu ar putea avansa în această direcție.

10. Pentru restul, opinia de față nu prezintă observații detaliate referitoare la dispoziții care nu constituie subiecte controversate; ea se concentrează

asupra chestiunii particulare a reprezentării minorităților naționale.

III. Dispozițiile referitoare la reprezentarea minorităților naționale

A. Contextul

1. Contextul cererii

11. La 27 aprilie 2004, Dl. Braun și mai mulți colegi ai domniei sale au depus la Adunarea parlamentară a Consiliului Europei o propunere de rezoluție referitoare la legea alegerilor locale Nr.67/2004, adoptată de Parlamentul României și publicată în Monitorul Oficial al României la 29 martie 2004. Propunerea de rezoluție constată că legea impune condiții suplimentare pentru participarea la alegeri a partidelor minorităților naționale care nu sînt reprezentate în Parlament și că aceste condiții sînt discriminatorii față de cele care se aplică partidelor minorităților naționale care sînt deja reprezentate în Parlament. Propunerea susține că aceste condiții sînt în mod obiectiv greu de îndeplinit în cazul minorității maghiare care, pentru a se conforma condițiilor fixate, trebuie să prezinte liste de membri cu cel puțin 25 000 de cetățeni, cuprinzînd numele lor complet, data nașterii, adresa, codul numeric personal și semnătura. Propunerea deplînge că măsurile administrative ale aplicării legii sînt și mai discriminatorii.

12. Propunerea nu a fost examinată încă de Adunare și nu angajează deci decît pe semnatari, care aparțin diferitelor grupuri parlamentare și sînt originari din diferite țări. Ea cere ca un raport asupra

legii și a practicilor administrative ale aplicării sale să fie supus Adunării.

13. Propunerea este urmarea unui protest emis în România de Uniunea Civică Maghiară, organizație care se desie ca „apărătoare a intereselor comunității naționale maghiare în România, înregistrată ca persoană juridică în august 2003”. Uniunea Civică Maghiară se prezintă totodată ca rivală a Uniunii Democrate Maghiare din România (UDMR), cu intenția de a pune capăt a ceea ce ea consideră a fi monopolul acestei organizații.

14. Uniunea Civică Maghiară, deplin conștientă de interesul pentru menținerea unității în scopul asigurării reprezentării la nivel parlamentar, a precizat în apelul său din 5 mai 2004 adresat Comisiei Europene, Consiliului Europei, OSCE-lui și diferitelor guverne, că „ținînd cont de pragul de 5% pentru accesul în Parlamentul României, ea este gata să coopereze cu celelalte forțe politice maghiare pentru asigurarea reprezentării populației de origine etnică maghiară în Parlament.” De fapt, Uniunea Civică Maghiară nu critică dispozițiile respective ale Constituției ci numai conținutul legii alegerilor locale.

15. Cu toate că protestul conține o denunțare în bloc și invocă și alte lacune din punct de vedere democratic, raportul cerut nu se referă decît la legea 67/2004 și la eventualele violări a) ale criteriilor de la Copenhaga datorate acesteia, b) ale Convenției europene, c) ale Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale și d) ale Chartei europene a autonomiei locale.

2. Contextul constituțional

16. Conform Constituției României adoptată în noiembrie 1991 și revizuită în 2003, cetățenii care aparțin unei minorități naționale se bucură de dreptul special de reprezentare în Parlamentul național [articolul 62(2)]. Dispoziția propriu-zisă declară că: „Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație.” Conform celei mai bune interpretări posibile, restricția a fost concepută ca fiind legată de „acordarea” unui loc de deputat organizației minorității naționale care nu reușește să obțină pe calea obișnuită cota fixată. Această dispoziție constituțională fusese concepută inițial ca un mijloc de a asigura reprezentarea parlamentară a unui număr cât mai mare de minorități. Ultima frază a articolului poate fi interpretată și în sensul că doar *unei singure* organizații a unei minorități naționale care nu a putut întruni numărul de voturi suficiente i se poate atribui un loc în Parlament.

17. În particular este important să examinăm statutul constituțional al legii. Articolul 73 al Constituției României face distincție între legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Legea analizată aici este, în virtutea articolului 73(3), o lege organică. Articolul 76(1) precizează că legile organice trebuie adoptate de de către majoritatea membrilor celor două Camere (și nu doar de majoritatea celor prezenți). Nu a fost

ridicată nici o contestație în privința subiectului legii 67/2004. Legea este o lege organică având în vedere că ea contribuie la funcționarea corectă a unui organ al statului român: administrația locală.

18. Trebuie subliniat în mod expres că, în primul său articol, „Principii generale”, Constituția dispune că:

„1. România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. 2. Forma de guvernământ a statului român este republica. 3. România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme... și sînt garantate.”

19. Articolul 40(2) din Constituție prevede că partidele sau organizațiile politice „care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic (...) sînt neconstituționale.”

20. Capitolul 2 din Constituție, intitulat „Administrația publică locală” (în realitate este vorba de Capitolul V., Secțiunea 2. N.trad.) conține articolul 120 „Principii generale” conform căroră: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.”

21. Articolul 121, „Autorități comunale și orașenești” dispune:

„1. Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.

2. Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.

3. Autoritățile prevăzute la alineatul (1) se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor”

22. Articolul 122 prevede că consiliile județene sînt organe de coordonare a serviciilor competente la nivel județean.

23. Ținînd cont de principiul autorității locale și al descentralizării enunțate în Constituția României, nu încapă îndoială că alegerea autorităților administrației publice locale trebuie să fie considerată ca un exercițiu esențial al drepturilor democratice pentru toți cetățenii români.

24. Articolul 15, „Universalitatea”, care figurează sub titlul II., capitolul 1. „Dispoziții comune”, declară că:

„1. Cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. 2. Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.”

25. În articolul 16 se poate citi că:

„1. Cetățenii sînt egali în fața legii și a autorității publice, fără privilegii și fără discriminări. 2. Nimeni nu este mai presus de lege. 3. Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară.”

3. Normele internaționale

26. Solicitarea opiniei menționează Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților funda-

mentale, Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale și Carta europeană a autonomiei locale. Protestul Uniunii Civice Maghiare invocă de asemenea criteriile de la Copenhaga. Vor fi luate în considerare, în plus, Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice și Codul bunelor maniere în domeniul alegerilor al Comisiei de la Veneția.

3.1 Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEADO)

27. Articolul 3 din primul Protocol adițional al CEADO dispune:

„Înaltele Părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere prin scrutin secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului în privința alegerii corpului legislativ.” În plus, conform articolului 14 al CEADO: „Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe...opinii politice sau orice alte opinii..., apartenența la o minoritate națională...sau orice altă situație.” Cu toate că articolul 3 al primului Protocol adițional nu se aplică alegerilor locale, dispozițiile sale garantează principiile patrimoniului electoral european: sufragiu universal, egal, liber, secret și direct, care sînt principiile fundamentale ale Consiliului Europei și ale democrației în general.

3.2. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale

28. În articolul 1, Convenția dispune: „Protecția minorităților naționale

și a drepturilor și libertăților persoanelor aparținând acestora face parte integrantă din protecția internațională a drepturilor omului și, ca atare, constituie domeniu de cooperare internațională.”

29. Articolul 3 se leagă direct de: „1. Orice persoană aparținând unei minorități naționale are dreptul să aleagă liber dacă să fie tratată sau nu ca atare și nici un dezavantaj nu poate rezulta dintr-o asemenea alegere ori din exercitarea drepturilor legate de aceasta. 2. Persoanele aparținând minorităților naționale pot exercita drepturile și libertățile ce decurg din principiile enunțate în prezenta Convenție-cadru, individual sau în comun cu alții.

30. Articolul 4 al Convenției declară în paragraful 1 că: „Părțile se angajează să garanteze tuturor persoanelor aparținând unei minorități naționale dreptul la egalitate în fața legii și la egala protecție a legii, și că orice discriminare bazată pe apartenența la o minoritate națională este interzisă”.

31. Articolul 15 al Convenției prevede că Părțile vor crea condițiile necesare pentru participarea activă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică, ca și la treburile publice, în special acelea care le privesc direct.

3.3. *Carta europeană a autonomiei locale*

32. Articolul 3(2) al acestei Carte a Consiliului Europei, datînd din 15 octombrie 1985, prevede în mod expres că adunările sau consiliile locale sînt alese printr-un scrutin secret în alegeri directe, egalitare și universale. Acest articol se

întitulează „Conceptul de autonomie locală”. Caracterul secret, direct, egal și universal trebuie interpretat ca înglobînd tot atîtea elemente esențiale ale noțiunii de autonomie locală considerată ca o componentă a instituțiilor democratice ale unei țări.

3.4. *Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice*

33. Articolul 25 al Pactului internațional relativ la drepturile civile și politice recunoaște dreptul de vot și dreptul de a candida la alegeri.

3.5. *Codul bunelor maniere în domeniul alegerilor*

34. Codul bunelor maniere în domeniul electoral a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 52-a sesiune plenară, fiind aprobat ulterior de Adunarea Parlamentară și de Congresul autorităților locale și regionale. Comitetul de Miniștri și-a exprimat sprijinul pentru acest document printr-o declarație la 13 mai 2004. Paragraful I.2.4 al acestuia, intitulat „Egalitate și minorități naționale”, declară:

„a) Partidele minorităților naționale trebuie să fie autorizate.

b) Adoptarea de reguli specifice care să garanteze minorităților naționale locuri rezervate sau să prevadă o excepție de la regula normală de atribuire a locurilor (de exemplu prin suprimarea cvorumului) pentru partidele minorităților naționale nu contravine, în principiu, egalității alegerilor.

c) Candidații și alegătorii nu pot fi constrînși să-și indice apartenența la o minoritate națională.”

3.6. *Criteriile de la Copenhaga (Uniunea Europeană)*

35. Printre criteriile de admitere în Uniunea Europeană figurează „respectul și protecția drepturilor minorităților”. Nu putem pretinde că aceste criterii, luate în ansamblu, stabilesc normele universale minime pentru democrație. Dar, în același timp, nu există nici o îndoială că respectarea și protecția minorităților constituie o exigență esențială cu aplicație universală.

3.7. *Documentul de la Copenhaga (CSCE)*

36. În termenii Documentului Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE, adoptat la Copenhaga la 29 iunie 1990:

„5.1 ... alegeri libere... vor fi organizate în intervale rezonabile, prin scrutin secret sau ca urmare a unei proceduri echivalente care să asigure libertatea votului, în condiții care să garanteze în mod efectiv exprimarea liberă a voinței alegătorilor în alegerea reprezentanților lor. (...)”

6. Statele participante declară că voința poporului, exprimată liber și echitabil în cadrul unor alegeri periodice și oneste constituie fundamentul autorității și legitimității oricărei guvernări. (...)”

7. Pentru a face ca voința poporului să constituie fundamentul autorității publice, statele participante: (...)”

7.5 vor respecta dreptul cetățenilor de a solicita fără discriminare funcții politice sau publice, cu titlu individual sau în calitate de reprezentanți ai partidelor politice sau ai organizațiilor;

7.6 vor respecta dreptul indivizilor ca și al grupurilor sau grupărilor de a crea

în deplină libertate propriile lor partide sau alte organizații politice și vor acorda acestor partide și organizații garanțiile legale necesare pentru a le permite să se întreacă pe baza unui tratament egal în fața legii și a autorităților; (...)”

4. Dispozițiile legii

37. Atunci când articolul 6 al legii dispune că pentru funcțiile de consilier local și primar candidaturile pot fi propuse de: i. partidele politice, ii. alianțele politice, iii. organizațiile minorităților naționale și iv. candidații înșiși ca independenți, articolul 7, paragraful 2, pare să nu considere drept organizații ale minorităților naționale decât pe acelea dintre ele care sînt reprezentate în Parlament, iar paragraful 3 adaugă că: „Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținînd minorităților naționale legal constituite [cum ar fi cele care nu sînt reprezentate în Parlament], care prezintă la Biroul Electoral Central o listă de membri. Numărul membrilor nu poate fi mai mic de 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensămînt s-au declarat ca aparținînd minorității respective.” Conform articolului 7, paragraful 4: „Dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alineatul 3 este mai mare de 25.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 25.000 de persoane domiciliare în cel puțin 15 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București.” Acest ultim paragraf se aplică minorității naționale maghiare.

5. Analiza

5.1. Principiul egalității și cel al reprezentării proporționale

38. Articolul 1, paragraful 2 al legii declară că: consiliile locale și consiliile județene, ca și primarii sînt aleși prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Această dispoziție este în conformitate cu dreptul la alegeri libere enunțat, de exemplu, în Documentul de la Copenhaga și în articolul 3 al primului Protocol adițional al CEADO, citit împreună cu regula nondiscriminării a articolului 14 al CEADO, cel care este interpretat și aplicat în jurisprudența sa de către Curtea europeană a drepturilor omului.

39. Articolul 1, paragraful 3 declară că (3) consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Principiul reprezentării proporționale este una dintre formele particulare ale sufragiului egal (toate voturile sînt egale).

40. Articolul 7, paragraful 1 ne dă în „scopul legii” o definiție specială a „minorității naționale”: etnia care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale.

41. Conform articolului 2 al Deciziei Nr. 589 din 21 iunie 2001 referitor la crearea Consiliului Minorităților Naționale, Consiliul se constituie din cîte trei reprezentanți ai fiecărei organizații de cetățeni aparținînd minorităților naționale reprezentate în Parlamentul României.

42. Această definiție subordonează dreptul special al minorităților naționale înregistrate legal unor condiții care

comportă anumite restricții. Este posibil ca aceasta să constituie o violare a obligațiilor României de a garanta persoanelor care aparțin minorităților naționale egalitatea în fața legii și protecția egală a legii. Este de asemenea posibil ca ea să paralizeze concurența politică în interiorul unei minorități naționale date, în contradicție cu principiul democrației pluraliste.

43. Articolul 7, paragraful 2 al legii menționate mai sus este un exemplu de tratament vizibil inegal pentru că el plasează minoritățile naționale reprezentate în Parlament într-o situație privilegiată privind prezentarea candidaturilor la alegeri locale. Aceste minorități naționale pot prezenta candidați fără nici o restricție, în timp ce alte minorități naționale sau organizații separate din sînul aceleiași minorități naționale nu pot prezenta candidați decît dacă îndeplinesc condițiile speciale foarte restrictive, precizate în paragrafele 3 și 4 ale articolului 7.

44. Cert este că, în virtutea Constituției române și a legii române referitoare la alegerile în Camera Deputaților și Senat, organizațiile cetățenilor aparținînd minorităților naționale care nu obțin un număr de voturi necesare pentru a fi reprezentate în Parlament au dreptul la un loc în Camera Deputaților. Cu toate acestea, pe de o parte, acest mecanism nu remediază situația inegală a diferitelor organizații din sînul unei minorități naționale date, iar pe de altă parte, dreptul la un loc în Parlamentul național este supus anumitor condiții pe care o minoritate națională poate fi în incapacitate de a le îndeplini la nivel național, în timp ce

aceeași minoritate națională are o prezență numerică puternică la nivel local. Avînd în vedere tocmai că participarea minorităților naționale la treburile publice locale poate fi, din anumite puncte de vedere, mai importantă pentru ele și membrii lor decît participarea la treburile publice la nivel național, această participare nu trebuie să fie condiționată de reprezentarea lor numerică la nivel național.

45. Dreptul de a candida la alegeri și dreptul de a prezenta candidaturi poate fi supus unor condiții pentru a garanta că candidatul are cel puțin o minimă susținere din partea electoratului. În același timp, condițiile nu trebuie să fie de o exigență disproporționată care să favorizeze grupurile reprezentate în Parlament în detrimentul grupurilor (noi) care doresc să participe la viața publică. Comisia de la Veneția consideră că în această împrejurare nu sînt respectate condițiile de proporționalitate. Condițiile impuse minorităților naționale sau organizațiilor diferite din sînul unei minorități naționale nereprezentate în Parlament pentru prezentarea candidaturilor sînt atît de riguroase încît pot părea aproape prohibitive. Criteriul de 15% și cel de repartitie pot fi suficient de dificil de îndeplinit, încît să facă imposibilă înscrierea celor vizați de reglementările prohibitive pe listele de candidați, iar candidații individuali trebuie fie să se prezeinte ca și candidați independenți, fie să renunțe la candidatura lor. Este îndoielnic că o astfel de excludere virtuală poate fi justificată într-o societate democratică.

46. Comisia de la Veneția subliniază, în particular, că condițiile de participare la

alegerile locale trebuie să fie legate de situația locală și nu de condiția reprezentării la nivel național. De exemplu, o organizație a unei minorități naționale date poate fi o puternică reprezentantă a acestei minorități într-un anumit județ, chiar dacă ea nu îndeplinește condiția de a avea un număr egal sau mai mare de membri de 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensămînt, au declarat că aparțin acestei minorități și chiar dacă ea nu numără cel puțin cîte 300 de membri din 15 județe ale țării. Condițiile impuse sînt cu atît mai surprinzătoare cu cît articolul 44 al legii limitează în mod efectiv la circumscripția în cauză exigența susținerii de către un electorat.

47. Tratatamentul inegal evidențiat mai sus contrazice de asemenea principiul reprezentării proporționale. În cazul minorităților naționale, o excepție de la reprezentarea proporțională formală poate fi justificată pentru garantarea accesului minorităților naționale în organele reprezentative. Codul bunelor maniere în domeniul electoral, prevede sub titlul de Principii I.2.4, că: „Nu este, în principiu, contrar egalității sufragiului adoptarea de reguli specifice care să garanteze minorităților naționale locuri rezervate sau să prevadă o excepție de la regula normală de atribuire a locurilor (...) pentru partidele minorităților naționale.” În același timp, o astfel de măsură de „discriminare pozitivă” nu trebuie să aibă ca efect favorizarea unei minorități naționale sau unui grup din sînul unei minorități naționale în detrimentul uneia sau a mai multora, în măsura în care aceștia din urmă sînt puși în impo-

sibilitatea de a-și exercita în mod concret dreptul de a participa la treburile publice.

5.2 *Pluralism politic*

48. Pluralismul nu trebuie să fie înțeles ca o practică de „ucenic vrăjitor” care ar genera o sumedenie de organizații politice, dar nu e mai puțin adevărat că exprimarea opțiunilor electoratului constituie esența însăși a democrației. A nu căuta fragmentarea entităților politice este un principiu al unei guvernări chibzuite; a împiedeca de sus apariția unor noi alternative constituie negarea democrației. Altfel spus, chiar dacă obiectivul evitării fracționării excesive a organelor alese este legitim, el nu trebuie să ducă la frînarea exagerată a pluralismului. Măsurile necesare în acest scop trebuie să rezide în însuși sistemul electoral (convertirea voturilor în locuri alese) și nu în reguli referitoare la prezentarea candidaturilor. În anumite regiuni ale României „minoritatea” constituie o majoritate, iar pe de altă parte, ea continuă să fie o minoritate așa cum este cazul pe teritoriul întregii țări. În cele două situații este salutar și democratic de a putea alege.

49. Comisia de la Veneția recomandă modificarea articolului 7 al legii în sensul garantării participării egale a minorităților naționale și a organizațiilor din sînul unei minorități naționale la treburile publice la nivel local, în particular a reprezentării egale în organele alese la nivel local.

5.3. *Reprezentarea proporțională a minorităților naționale*

50. În general, Constituția și legislația românească respectă și protejează dreptu-

riile minorităților. În domeniul reprezentării minorităților etnice în Parlament, tratamentul este de asemenea generos.

51. Nici articolul 7, nici o altă dispoziție a legii nu garantează în mod expres că minoritățile naționale vor putea dispune de locuri în organele reprezentative locale în proporția numărului membrilor acestora în circumscripția dată. O astfel de garanție nu este pretinsă în conformitate cu normele internaționale sau europene, dar ea poate fi totuși necesară în anumite circumstanțe pentru asigurarea participării veritabile la treburile publice a unei minorități naționale date.

52. Prezența unei liste unice pentru fiecare minoritate poate ajuta această minoritate ca în jocul forțelor politice să fie reprezentată în mod proporțional în organele alese. Ceea ce nu înseamnă că o restrîngere a concurenței între listele aceleiași minorități poate fi justificată. În jocul liber al forțelor politice se poate presupune că alegătorii ca și candidații vor cîntări și discuta consecințele votului lor și divizarea care poate rezulta între grupurile rivale. Chiar și în ipoteza în care unele erori de calcul pot produce rezultate nedorite din cauza unei pierderi de reprezentare, învățămintele trase din această experiență fac parte din procesul democratic normal prin care corpul electoral învață din erorile sale, fără ca alegerea sa să fie limitată prin restricții considerate a-l fi protejat a priori.

5.4. *Identificarea membrilor unei minorități naționale și partizanii unei liste*

53. În conformitate cu articolul 7, paragraful 3 al legii, organizațiile cetățenilor

aparținând minorităților naționale trebuie să supună biroului electoral central o listă a membrilor lor. Această formalitate presupune identificarea membrilor unei minorități naționale. După cum subliniase deja Comisia de la Veneția, o astfel de măsură poate necesita o anumită garanție pentru discreție pentru persoanele care aparțin unei minorități naționale pentru că identificarea ca atare poate antrena un anumit risc.

54. Regulile examinate nu încalcă principiul secretului actului electoral. În același timp, obligația de a supune Biroului electoral central o listă care să cuprindă cel puțin 15% dintre membrii unei minorități înseamnă că un mare număr de cetățeni trebuie să-și declare preferința politică și poate deschide porțile pentru anumite forme de presiune pe acest subiect. Ar fi suficient ca responsabilii și candidații grupurilor care se prezintă electoratului ca apărători ai intereselor minorității naționale, precum și cetățenii care susțin o candidatură să-și „dezvăluie” apartenența la o minoritate națională și susținerea în favoarea unui anumit grup. Legea, în orice caz, nu ar trebui să pretindă mai mult de 1% din semnăturile alegătorilor într-o circumscripție dată, exceptând poate municipalitățile foarte mici.

5.5. Accesul la media

55. Articolul 61, paragraful 2 al legii ridică chestiunea dacă „discriminarea pozitivă” în privința minorităților naționale se justifică. De fapt, ponderea minorității respective în populația unui județ sau a țării va fi atât de slabă încât accesul la serviciile publice de radio și televiziune ar fi iluzoriu.

Din acest punct de vedere, minoritățile naționale se deosebesc de alte alianțe politice în sensul că membrii lor sînt numai persoane aparținînd aceleiași minorități naționale. Se recomandă deci a se prevedea în cadrul legii timpi de antenă minimi pentru organizațiile minorităților naționale.

IV. Concluzii

56. În ansamblu, legea este conformă normelor patrimoniului electoral european și marchează un pas suplimentar în mersul României pe calea integrării europene depline. Anumite îmbunătățiri sînt posibile, cum ar fi pe subiectul dreptului noncetățenilor de a vota la alegerile locale, chiar dacă acest drept nu constituie încă o normă europeană comună. În plus, aplicarea legii cu ocazia alegerilor din 2004 nu a ridicat nici o problemă specială.

57. Cu toate acestea, dispozițiile articolului 7 crează dificultăți. Acest articol restrînge într-adevăr puternic posibilitatea ca în sînul autorităților la nivel local, persoanele aparținînd unei minorități naționale să fie reprezentate de mai mult decît o singură grupare. În practică, aceste dispoziții defavorizează în principiu minoritatea maghiară. Restricțiile impuse nu par a fi justificate. În particular, ele nu sînt justificate pentru asigurarea unității în scopul prezervării ponderii electorale a unei minorități, în măsura în care trebuie considerat în mod indiscutabil că alegătorii știu cum să-și apere interesele lor în calitate de minorități. Trebuie să precizăm că aceste observații nu se aplică decît în cazul alegerilor locale.

Traducerea de Elek Szokoly