



AVIZ

**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență privind unele
măsurî pentru organizarea și desfășurarea alegerilor
pentru autoritățile administrației publice locale**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență privind unele
măsurî pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru
autoritățile administrației publice locale, transmis de Secretariatul
General al Guvernului cu adresa nr.50 din 27.02.2008,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2)
din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu
următoarele observații și propuneri :**

I. Observații generale

1. Prezenta ordonanță de urgență are ca obiect reglementarea
unor măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru
autoritățile administrației publice locale. Prin proiect se dorește să se
reglementeze de o manieră nediscriminatorie, în raport cu cetățenii
români, condițiile pe care cetățenii Uniunii Europene trebuie să le
îndeplinească pentru a-și exercita dreptul de a alege și de a fi aleși în
cadru autorităților administrației publice locale din România.

Potrivit preambulului și notei de fundamentare, adoptarea
prezentului proiect de ordonanță de urgență este motivată de termenul
foarte scurt rămas până la alegerile locale și de necesitatea transpunerii
în legislația internă a prevederilor acquis-ului comunitar în domeniu.

2. Referitor la modalitatea de reglementare prin ordonanță de
urgență, mai semnalăm prevederile art.115 alin.(6) din Constituția
României, republicată, potrivit cărora „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”.

Restricția de ordin material impusă Guvernului de a nu adopta ordonanțe de urgență care să afecteze drepturile electorale ține de nuanțarea termenului „afectare”. În această privință, doctrina s-a pronunțat că sensul acestui termen în acest context este de „prejudiciere” sau „lezare”, astfel încât ordonanțele de urgență să nu poată fi emise doar în cazul în care au efecte restrictive, dăunătoare, vătămătoare în ceea ce privește drepturile electorale.

3. Din punct de vedere al dreptului comunitar, prezentul proiect cade sub incidența reglementărilor statuate la nivelul UE, subsumate normelor europene originare ce fundamentează **conceptul de cetățenie europeană**, așa cum a fost acesta consacrat prin **Tratatul de la Maastricht asupra Uniunii Europene** și în conformitate cu care „*este cetățean al UE orice persoană ce are cetățenia unui stat membru ... cetățenia Uniunii completează cetățenia națională și nu o înlocuiește*”. Recunoașterea unei asemenea calități resortisanților statelor membre ale Uniunii Europene, prezintă o serie de consecințe directe, mai cu seamă în ceea ce privește **conferirea unor drepturi politice** acestor cetățeni europeni, îndeosebi, în materie electorală. O relevanță aparte prezintă în acest sens, **recunoașterea dreptului de a alege și de a fi ales**, atât în cadrul scrutinului organizat pentru alegerea Parlamentului European, cât și pentru **desemnarea autorităților locale**, resortisanților statelor membre ale UE, rezidenți în statele în care sunt organizate asemenea alegeri.

Astfel, potrivit dispozițiilor art.19 din **Tratatul instituind Comunitatea Europeană (TCE)**, versiunea consolidată, „*orice cetățean al Uniunii rezident într-un stat membru și al cărui resortisant nu este are dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor municipale în statul în care își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții aceluia stat. Acest drept va fi exercitat sub rezerva modalităților stabilite de către Consiliu ...*”.

În aplicarea acestor norme europene originare, la **nivelul dreptului comunitar derivat**, semnalăm adoptarea de către Consiliu, la data de 19 decembrie 1994, a **Directivei nr.94/80/CE pentru stabilirea modalităților de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor municipale de către cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru, a cărui cetățenie nu o au**, act juridic comunitar ce se impune a fi transpus în legislația națională de profil, în conformitate cu obligațiile asumate de România prin **Tratatul de aderare la UE**, ratificat prin Legea nr.157/2005.

Așa după cum se menționează și de către inițiatori în Nota de fundamentare a prezentului proiect, **alinieră legislației naționale la exigențele acquis-ului comunitar în domeniul alegerilor municipale** este imperios necesară procesului de armonizare legislativă - *condiție a dobândirii și menținerii calității de stat membru al UE, în consonanță cu angajamentele asumate*, menită să permită, cetățenilor europeni, rezidenți în România, să-și exercite **dreptul de a alege și de a fi aleși în cadrul autorităților administrației publice locale**, în aceleași condiții ca și cetățenii români, facilitându-le totodată acestora, accesul la viața publică, inclusiv prin acordarea posibilității de a înființa sau de a face parte din partide politice.

De asemenea, proiectul mai stabilește o serie de măsuri, în principal, de *natură organizatorică și procedurală*, de natură să permită desfășurarea în bune condiții a scrutinului electoral local de la nivelul colectivităților teritoriale, inclusiv prin prisma modificărilor survenite ca urmare a recunoașterii și asigurării **exercitării drepturilor electorale ale cetățenilor europeni**, rezidenți în România.

Față de obiectivele propuse, din analiza comparativă a proiectului în raport de dispozițiile Directivei nr. 94/80/CE, a rezultat că **finalitatea demersului a fost atinsă**, astfel că, inițiatorii, în efortul de modificare și de completare a Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, republicată, au reușit **transpunerea cvasi-integrală a normelor actului juridic comunitar**, de o manieră adaptată specificului național, racordate organizării sistemului electoral românesc.

În efortul de circumscriere a cadrului legal, apt să permită **exercitarea dreptului de a alege și de a fi ales** pentru cetățenii europeni, rezidenți pe teritoriul național, se impune a reține că **inițiatorii au optat pentru o manieră extrem de flexibilă în ceea ce privește stabilirea condițiilor de exercitare a unor asemenea drepturi**, în pofida faptului că, însăși Directiva nr.94/80/CE **permite instituirea unor restricții**, mai cu seamă în privința recunoașterii *calității de rezident*.

În acest context, precizăm că în conformitate cu prevederile alin.(2) al art.4 din Directivă „*dacă, potrivit legislației statului membru de rezidență, proprii săi resortisanți nu pot fi electori sau eligibili decât într-o colectivitate locală de bază unde își au reședința principală, electorii sau eligibilii vizați de articolul 3 sunt supuși deopotrivă acestei condiții*”, ceea ce echivalează, de o **manieră imperativă**, cu necesitatea asigurării **egalității de tratament între cetățenii europeni și cei români** și, chiar mai mult, cu **eliminarea**

oricărei forme de discriminare, inclusiv *a celei pozitive*, în favoarea cetățenilor UE, rezidenți în România, în detrimentul naționalilor.

Din acest punct de vedere, apreciem că se impune o **revedere a unora din textele propuse**, în sensul clarificării condițiilor legale ce stau la baza **asigurării exercitării dreptului de a alege și de a fi ales** în cadrul autorităților administrației publice locale, *în mod identic*, atât pentru cetățenii români, cât și pentru cei europeni, rezidenți pe teritoriul național.

Avem în vedere aici, cu precădere, necesitatea de a accentua condiția domiciliului sau a *reședinței principale*, ca una din premisele exercitării dreptului de a alege și de a fi ales, nu numai pentru cetățenii români, dar și pentru cetățenii europeni și mai cu seamă, instituirea opozabilității cerinței referitoare la stabilirea reședinței într-o unitate administrativ-teritorială, *cu cel puțin 3 luni înaintea datei alegerilor*, inclusiv pentru cetățenii UE.

De asemenea, cu toate că Directiva nr.94/80/CE permite ca statele membre să *limiteze accesul cetățenilor europeni la funcțiile executive*, permanente sau provizorii, specifice sistemului autorităților administrației publice locale, conform prevederilor art.5 alin.(3), par.1, apreciem că în considerarea **dispozițiilor par.3 al aceluiași alin.(3) al art.5**, s-ar fi impus ca, în prealabil, **inițiatorii demersului să justifice temeinic** soluția aleasă privind ocuparea acestor funcții executive, exclusiv de către resortisanții statului, întrucât asemenea măsuri, potrivit actului comunitar, trebuie „*să respecte tratatul, principiile generale de drept și să fie adaptate, necesare și proporționale cu obiectivele vizate*”.

Față de cele de mai sus, reiterând necesitatea reconsiderării unora dintre prevederile propuse, în sensul observațiilor mai sus formulate, astfel încât să se confere mai multă **claritate și coerență proiectului**, cu respectarea *principiului egalității de tratament* între cetățenii români și cei europeni, rezidenți în România, apreciem că **proiectul transpune cu caracter cvasi-integral** normele juridice ale Directivei nr.94/80/CE, cu modificările și completările ulterioare, contribuind astfel la îndeplinirea angajamentelor asumate față de Uniunea Europeană.

4. Având în vedere că, ulterior republicării Legii nr.67/2004, Curtea Constituțională a constatat prin **Decizia nr.1219/2007**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.117 din 14 februarie 2008, că **prevederile art.96 alin.(10)** din cuprinsul acesteia **sunt neconstituționale**, este recomandat ca proiectul să cuprindă și o

normă de intervenție asupra acestui alineat, pentru punerea de acord a textului cu dispozițiile constituționale.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. La partea dispozitivă a **pct.1 al art.I**, pentru rigoarea redactării, sintagma „articolul 3¹” trebuie redat abreviat: „art.3¹”.

Având în vedere că art.3 din lege reglementează dreptul de a alege și art.4 dreptul de a fi ales, iar noul text are în vedere ambele drepturi recunoscute cetățenilor Uniunii Europene, din punct de vedere al normelor de tehnică legislativă, sugerăm să se analizeze dacă noul articol nu ar fi mai indicat să fie introdus după art.4. Dacă se dorește această soluție, partea dispozitivă a pct.1 va fi reformulată în mod corespunzător.

2. La **pct.3 al art.I**, textul propus pentru alin.(2) al art.7 sugerăm să fie reanalizat în raport de art.62 alin.(2), din Constituție care folosește sintagma „organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale”. Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din cuprinsul proiectului.

3. În textul propus la **pct.4 al art.I** pentru alin.(2) al art.9, menționăm că, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, atunci când în cuprinsul unui act normativ se citează un alt act normativ, titlul acestuia se redă numai când este invocat pentru prima dată, pentru a nu se încălca excesiv textul reglementării. De aceea, având în vedere că titlul Legii nr. 215/2001 a fost redat în cuprinsul art. 6 alin. (7), pentru suplețea proiectului, propunem eliminarea titlului acestei legi. Observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

4. Deși art.22³ alin.(1), propus la **pct.8** se referă la cetățenii Uniunii Europene cu drept de vot care **au domiciliul sau reședința** în circumscripția electorală în care au loc alegeri, documentele prevăzute la **alin.(3) lit.b)-d)** nu sunt de natură a dovedi domiciliul sau reședința, ci doar o stare de fapt. Sugerăm reanalizarea textului în raport de cele semnalate la Cap.I pct.3 din Aviz. Observația este valabilă și pentru art.22⁴ alin.(1) care, deși impune dovada domiciliului sau reședinței, face trimitere în final tot la documentele prevăzute la art.22³ alin.(3).

De altfel, textul de la **lit.b)** nu este corelat cu partea introductivă a alin.(3), care face referire la „**unul** din următoarele acte”, deoarece declarația scrisă trebuie să fie însoțită și de unul dintre documentele prevăzute la lit.a), rezultând de aici cumulul celor două acte.

În același context, semnalăm că documentul prevăzut la lit.d) eliberat de primărie din care rezultă că în Registrul agricol figurează

găzduitorul nu are nici o relevanță juridică pentru exercitarea dreptului de vot de către cetățeanul Uniunii Europene.

Observațiile de mai sus au în vedere și faptul că, potrivit art.49 alin.(1) propus la **pct.22**, pentru susținătorii cetățeni ai Uniunii Europene, în lista susținătorilor nu pot fi înscrise decât acele persoane care dețin documentul eliberat de Oficiul Român pentru Imigrări, document ce va fi înscris la rubrica „denumirea, seria și numărul actului de identitate.

De asemenea, amintim că, potrivit **alin.(3) al art.49**, susținătorii pot fi numai cetățeni români sau cetățeni ai Uniunii Europene, cu drept de vot, care au **domiciliul sau reședința** în circumscripția electorală în cauză.

5. La pct.10 al art.I întrucât, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, litera nu constituie element structural al actului normativ, propunem reformularea părții dispozitive astfel:

„10. La articolul 25 alineatul (1), literele b) și f) se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

Reiterăm această observație, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare ale proiectului.

Totodată, fiind vorba despre două categorii de liste, textele propuse pentru lit.b) și f) ale art.25 alin.(1) trebuie să se refere la listele electorale permanente și la **listele electorale complementare**.

6. La pct.13 al art.I, pentru respectarea uzanței normative, textul părții dispozitive trebuie reformulat, astfel:

„13. După alineatul (13) al articolului 28 se introduce un nou alineat, alin. (14), cu următorul cuprins:”. Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare.

7. La partea dispozitivă a pct.15 al art.I, pentru rigoarea redactării, noul text trebuie identificat prin sintagma „lit. h)”. Reiterăm această observație, în mod corespunzător, pentru toate situațiile similare ale proiectului.

8. Referitor la art.53¹ alin.(1) propus la pct.24, sugerăm renalizarea textului, deoarece acesta se referă la **domiciliu**, în timp ce Directiva 94/80/CE are în vedere **reședința**.

În funcție de soluția adoptată la alin.(1), este necesară și modificarea corespunzătoare a **alin.(2)**, care utilizează sintagma „adresa la care locuiesc”.

9. La pct.25 al art.I, pentru unitate în redactare, recomandăm reformularea textului părții dispozitive, astfel:

„25. Alineatul 7 și alineatul 8 litera a) ale articolului 55 se modifică și vor avea următorul cuprins:”.

10. La partea dispozitivă a **art. II**, pentru unitate în redactare, textul trebuie să debuteze cu expresia „După articolul 55”, iar sintagma „articolul 55¹” trebuie redată sub formă abreviată: „art. 55¹”.

11. Fără a ne pronunța asupra soluțiilor legislative propuse prin proiect, având în vedere considerentele care au fost invocate în Expunerea de motive la Legea nr.286/2006 prin care Legea nr.215/2001 a fost modificată și completată, și anume că „în virtutea principiului conform căruia într-o țară democratică asupra legalității oricărei acțiuni trebuie să se pronunțe justiția”, sugerăm să se reanalizeze necesitatea modificării modalității de validare a mandatelor consilierilor locali și a consilierilor județeni.

12. Referitor la mențiunea transpunerii în legislația internă a Directivei 94/80/CE, semnalăm că nu punctele art.I asigură transpunerea acesteia, ci dispozițiile normative prevăzute la respectivele puncte, care se integrează în actul normativ de bază de la data intrării în vigoare a actului de modificare.

Prin urmare, este necesar ca art.I să fie completat în final cu un nou punct, pct.45, cu următorul cuprins:

„45. După articolul 133 se introduce următoarea mențiune:

„Prevederile art.3¹, 22, 22¹ - 22⁴, 25 alin.(1) lit.b) și f), art.27, 37 alin.(1) lit.a), art.48 alin.(1) și (2), art.49 alin.(1) și (3), art.53¹, 82 alin.(1), art.87, 89, 90 alin.(3), art.99 alin.(2), art.100 alin.(2), art.103 lit.c) - e) și q), art.106 alin.(2), art.126 și 132¹ transpun Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994 privind stabilirea normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile municipale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr.368 din 31.12.1994, cu modificările ulterioare” ”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU


București
Nr.218/29.02.2008