

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Lege privind modificarea și completarea Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Cadrul normativ care reglementează în prezent modalitatea de alegere a autorităților administrației publice locale este reprezentat de Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Tradiția democratică a României în privința alegerilor organizate la nivelul comunităților locale a fixat un standard înalt de reprezentare politică în raport cu modalitatea de alegere a primarilor. Încă din 1925 legiuitorul a stabilit condiția obținerii, de către candidatul la funcția de primar, a majorității absolute a voturilor exprimate în primul tur de scrutin, organizat la nivelul consiliilor locale – organisme alese prin vot direct. Începând cu 1992, odată cu organizarea primelor alegeri locale libere după Revoluția din 1989, primarii aleși au beneficiat de opțiunea nemijlocită a majorității cetățenilor care s-au exprimat prin vot și au investit cu încrederea lor candidatul ales. În același regim au fost organizate nu mai puțin de cinci rânduri de alegeri locale generale (1992, 1996, 2000, 2004, 2008). Modificarea condițiilor pentru alegerea primarilor prin organizarea unui singur tur de scrutin – fiind anulată astfel condiția obținerii majorității de 50% plus 1 din voturi, cu mai puțin de 1 an de zile înaintea alegerilor locale – a generat în societate un profund val de nemulțumire, după scrutinele din 2012 și 2016.



Subiectul alegerii primarilor, prin votul majorității de jumătate plus unu din voturi, a reintrat în dezbaterile parlamentară la scurt timp după alegerile locale din 2016, făcând obiectul mai multor inițiative legislative. Totodată, solicitarea revenirii la modul inițial de alegere a primarilor a venit nu doar din partea partidelor politice, ci și a societății civile în ansamblul său, făcând obiectul revendicărilor enunțate în manifestațiile de stradă din ultimii ani de zile. În ciuda susținerii majorității covârșitoare a românilor pentru această reglementare, la nivelul Parlamentului norma a fost refuzată în mod sistematic, prin utilizare unor tertipuri procedurale, prin tergiversarea deciziei finale timp de mai mulți ani de zile și scoaterea proiectelor de pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, respectiv prin încălcarea termenelor prevăzute de Regulament.

În fapt, reglementarea transpune în legislația electorală voința existentă la nivelul societății românești pentru un standard ridicat de reprezentare la nivelul comunităților locale odată cu alegerea primarului localității.

Principala problemă constatăată la nivelul comunităților locale, unde a avut loc o degradare a autorității locale, a fost determinată de diminuarea legitimității acelor primari care au fost aleși fără materializarea încrederii unei majorități a alegătorilor. Astfel, măsura eliminării condiției pentru obținerea votului majorității cetățenilor care s-au prezentat la vot a reprezentat o alterare a standardului democratic la nivelul comunităților locale. Pe fondul acestei măsuri a putut fi observată din partea unor edili o atitudine incompatibilă cu funcția de autoritate publică pe care o exercită, întrucât aceștia urmăresc în exercitarea și perpetuarea mandatului obținerea unei susțineri facile din partea unei minorități a comunității – chiar dacă una semnificativă – și nu a unei majorități reprezentative. Or, acest fapt retrograd este inacceptabil tocmai pentru o societate care își propune consolidarea sistemului democratic, apărarea valorilor și principiilor care fac parte din patrimoniul european, protejarea și întărirea funcției de reprezentare a cetățenilor prin intermediul alegerilor libere.

Întrucât relația dintre primar și consiliul local este una esențială pentru dezvoltarea comunității locale, consiliile fiind alese într-un sistem electoral proporțional de listă și funcționând după regula majorității, disfuncționalitățile la



nivelul autorităților locale nu au întârziat să apară. În multe cazuri primarul nu beneficiază de susținerea majorității de la nivelul consiliului local, întrucât partidul din care acesta provine este unul minoritar și nu a fost constrâns de jocul electoral la formarea de alianțe validate prin votul dintr-un al doilea tur de scrutin, care să ofere, în oglindă, o soluție de majoritate la nivelul consiliului local.

Astfel, atât din punct de vedere al reprezentativității, cât și din punct de vedere al eficienței funcționării autorităților locale, prin constituirea majorităților necesare bunei guvernări locale, se impune recorelarea condiției majorității în alegerea primarului cu cea a majorității aplicată în cazul deciziilor luate la nivelul consiliului local. De altfel, constituirea majorităților funcționale la nivelul consiliilor locale vor putea fi determinate, în mod transparent și asumat, de competitorii electorali în funcție susținerea unui candidat sau altul înscris în al doilea tur pentru alegerea sa ca primar.

Introducerea condiției obținerii majorității voturilor valabil exprimate nu presupune schimbarea sistemului electoral propriu-zis, acesta rămânând unul majoritar uninominal, în care candidatul care obține cel mai mare număr de voturi i se atribuie mandatul de primar. Prin urmare, această modificare nu contravine termenului recomandat prin Codul bunelor practici în materie electorală, redactat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Condiția majorității introdusă reprezintă un element colateral conceptului de sistem electoral, chiar dacă unul esențial în asigurarea reprezentativității, dar nu este de natură să modifice în sine sistemul electoral majoritar uninominal actual. De asemenea, modificarea promovată nu reprezintă o noutate pentru alegător de natură să genereze confuzie sau incertitudine, astfel încât nu poate fi considerată o afectare a principiului predictibilității și securității juridice, fiind vorba de o revenire la o condiție aplicată în mod tradițional în legislația electorală românească începând cu 1992.

Evidențiem faptul că momentul redactării Constituției, în 1991, s-a suprapus cu redactarea și adoptarea primelor reglementări referitoare la organizarea alegerilor locale, la care s-a făcut referire în debaterile Adunării Constituante și care au instituit condiția îndeplinirii majorității în alegerea primarilor, fără a fi pusă în discuție în vreun moment posibilitatea ca o



minoritate a celor care s-au exprimat prin vot să decidă atribuirea mandatului,

În același timp, observăm faptul că la nivel constituțional singura reglementare care privește sistemul electoral majoritar uninominal, respectiv cea referitoare la alegerea Președintelui României, stabilește un standard similar referitor la majoritatea voturilor pe care trebuie să o întrunească candidatul ales – majoritatea alegătorilor înscriși în listele electorale (primul tur) sau majoritatea voturilor valabil exprimate (al doilea tur). În plus, la nivelul tuturor autorităților în cadrul cărora este decisă prin vot alegerea conducărilor acestora, condiția validării este cea a obținerii unei majorități de jumătate plus unu, fie din numărul voturilor exprimate, fie din numărul electorilor (Ex: Camera Deputaților, Senat, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii). Așadar, singura interpretare dată conceptului de majoritate în funcționarea instituțiilor reglementate la nivel constituțional este aceea în care candidatul trebuie să obțină, cel puțin, un număr de voturi mai mare de jumătate, fie din numărul total de voturi exprimate, fie din numărul total de votanți care au dreptul de a-și exercita votul. În niciunu dintre aceste cazuri nu este utilizat conceptul de majoritate relativă, respectiv situația în care un candidat obține cel mai mare număr de voturi, dar nu obține peste jumătate din numărul de voturi, pentru a adjuceca mandatul vizat. Mai mult decât atât, în anumite situații cum sunt cele referitoare la referendum sau la legile ordinare, este prevăzută îndeplinirea condițiilor de cvorum, tocmai pentru a garanta respectarea principiului reprezentativității în luarea deciziei. În aceste condiții, aplicarea majorității relative în privința alegerii primarilor reprezintă o disonanță semnificativă în raport cu principiul majorității folosind în toate celelalte cazuri determinate de reglementări constituționale.

De asemenea, evidențiem faptul că reintroducerea condiției majorității minime necesare în alegerea primarilor stimulează pluripartidismul politic, un deziderat fundamental avut în vedere odată cu redactarea actualei Constituții. Spre deosebire, sistemul majoritar din care lipsește condiția majorității minime necesare favorizează sistemele politice dominate de două partide/structuri politice și cultivă polarizarea dezbaterei politice în societate, inhibând astfel diversitatea de opinii.

Simultan, apreciem necesitatea justei reprezentări în cadrul



birourilor electorale a tuturor partidelor și grupurilor parlamentare, pentru o bună desfășurare a alegerilor, fapt care reclamă creșterea numărului membrilor acestora, asigurarea dreptului de reprezentare în birourile electorale a tuturor formațiunilor politice reprezentate în grupuri parlamentare, precum și introducerea în birourile electorale a reprezentanților grupului minorităților naționale din Camera Deputaților.

În scopul prevenirii distorsionării rezultatului alegerilor la nivelul comunităților locale se impune reglementarea condițiilor de exercitare a votului de către persoanele care au obținut reședința cu mai puțin de 3 luni înainte datei alegerilor, fapt pentru care își vor putea exercita dreptul de vot la secția de votare la care sunt arondate conform adresei de domiciliu. Astfel, se propun o serie de modificări asupra Legii nr. 115/2015 care vizează eficientizarea desfășurării procesului electoral, stimularea depunerii candidaturilor, în special în localitățile mici, precum și limitarea situațiilor de “turism electoral”.

Totodată, există o serie de reglementări în cuprinsul Legii nr. 115/2015 care fie îngreunează aplicabilitatea normei juridice, fiind de natură a afecta dreptul unor persoane de a-și depune candidatura în localități mici, în special în cele cu sub 500 de locuitori (în România există un număr de 14 unități administrativ-teritoriale din această categorie) și de a îngreuna astfel dreptul constituțional al unui cetățean de a fi ales, fie creează premisele apariției unor situații care pot periclita desfășurarea corectă a alegerilor, fiind susceptibile de vicierea votului exprimat de cetățeni.

Având în vedere imperativul bunei funcționări a administrației publice locale și necesitatea remedierii distorsiunilor din procesul de alegere al acestora, fapt care să garanteze un standard ridicat de reprezentativitate și legitimitate pentru alegerea primarilor și să oprească degradarea autorității administrațiilor publice locale,

Ținând cont de nevoia de corelare dintre condiția majorității necesare alegerii primarilor și condiția majorității impusă de procesul decizional de la nivelul consiliilor locale, esențială pentru buna funcționare a autorităților locale și, implicit, pentru dezvoltarea comunităților locale, respectiv de a asigura condiții propice bunei guvernări locale,



	Observând nivelul ridicat de nemulțumire din societatea românească și susținerea covârșitoare pentru alegerea primarilor cu majoritatea de jumătate plus unu din voturile valabil exprimate, fapt care nu a fost transpus în legislația românească din cauza tergiversării deciziei în mod nejustificat ultimii ani de zile, Subliniind faptul că în tradiția democratică a României condiția majorității pentru alegerea primarilor reprezintă un element al patrimoniului electoral, existând o singură interpretare dată conceptului de majoritate, respectiv cea a opțiunii a cel puțin jumătate plus unu din numărul celor care își exprimă opțiunea, care este aplicată în România în toate situațiile care impun hotărâri adoptate prin vot, Luând în considerare desfășurarea alegerilor locale în prima jumătate a acestui an, fapt care necesită un interval de timp adecvat pentru pregătirea în condiții optime a procesului electoral, Având în vedere obiectivele specifice prevăzute de Programul de Guvernare, adoptat prin Hotărârea Parlamentului 22 din 4 noiembrie 2019 referitoare la întărirea democrației românești: „organizarea și desfășurarea corectă a alegerilor prezidențiale în noiembrie 2019, a alegerilor locale și a alegerilor parlamentare din 2020”. Constatăm faptul că societatea românească se află într-o situație deosebită a cărei reglementare necesită corecții legislative imediate, fiind un caz de urgență esențial în evoluția democratică a comunităților locale, aflate într-un risc major de disfuncționalitate administrativă care contravine aspirației la bunăstare a cetățenilor, fapt care impune angajarea răspunderii Guvernului, conform articolului 114 din Constituției.
2. Schimbări preconizate	Prin prezenta propunere de modificare a Legii nr. 115/2015 se propune alegerea primarului în două tururi de scrutin, în situația în care la primul tur de scrutin candidatul nu a obținut majoritatea voturilor valabil exprimate. La cel de-al doilea tur de scrutin vor participa candidați clasati pe primele două locuri la primul tur de scrutin sau candidații aflați în situație de balotaj. În al doilea tur de scrutin este declarat primar candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil



	exprimate. Alegerea primarului în două tururi de scrutin asigură un grad mai ridicat de legitimitate pentru persoana aleasă în una dintre aceste funcții de demnitate publică, dar și o corectitudine mai mare în desemnarea autorității executive de la nivelul administrației publice locale, care reprezintă unitatea administrativ-teritorială atât în relațiile cu alte autorități publice, dar și cu persoanele fizice sau juridice române și străine. De asemenea, se propun o serie de modificări asupra Legii nr. 115/2015 care vizează eficientizarea desfășurării procesului electoral, stimularea depunerii candidaturilor, în special în localitățile mici, precum și limitarea situațiilor de “turism electoral”. Totodată, prezentul proiect urmărește creșterea reprezentării în cadrul birourilor electorale a tuturor partidelor și grupurilor parlamentare, pentru o bună desfășurare a alegerilor, fapt care reclamă creșterea numărului membrilor acestora, asigurarea dreptului de reprezentare în birourile electorale a tuturor formațiunilor politice reprezentate în grupuri parlamentare, precum și introducerea în birourile electorale a reprezentanților grupului minorităților naționale din Camera Deputaților.
3. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 3-a
Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial si domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 ¹ . Impactul asupra sarcinilor administrative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 ² . Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
3. Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.



5. Alte informații						
Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cat si pe termen lung (pe 5 ani)						
- mii lei -						
Indicatori	Anul curent 2020	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	2021	2022	2023	2024	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugete locale (i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri si servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri si servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						



6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor si/sau cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații	Finanțarea măsurilor prevăzute în acest proiect de act normativ se va efectua în limita fondurilor aprobate prin legile bugetare anuale, precum și din alte surse legal constituite, potrivit legii.					

Secțiunea a 5-a
Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;	a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ: Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 20 mai 2015, cu modificările și completările ulterioare;
b) acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții.	b) acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții. Hotărâri ale Guvernului și Hotărâri ale Autorității Electorale Permanente referitoare la organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale.
1 ¹ . Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor public.	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Măsuri normative necesare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest



aplicării directe a actelor normative comunitare	subiect.
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte acte normative si/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
6. Alte informații	
<i>Secțiunea a 6-a</i> <i>Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</i>	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, instituite de cercetare și alte organisme implicate	
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a	Proiectul prezentului act normativ a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ prin



Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	avizul nr. 28/2020.
6. Alte informații	
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	
Secțiunea a 8-a Măsurile de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Hotărâri ale Guvernului și Hotărâri ale Autorității Electorale Permanente referitoare la organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale.
2. Alte informații	



Față de cele prezentate, a fost elaborat prezentul proiect de Lege privind modificarea și completarea Legii nr.115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare, în conformitate cu dispozițiile art. 114 alin.(1) din Constituția României, republicată.

PRIM-MINISTRU

LUDOVIC ORBAN

