



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

688 / 3.1.2024

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru 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*, inițiată de domnul deputat USR Alin-Gabriel Apostol împreună cu un grup de parlamentari USR (Bp. 605/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare 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*, cu modificările și completările ulterioare, propunându-se, în principal:

- eliminarea „*perioadei de cel mult 6 luni*”, respectiv a perioadei obligatorii de reședință a cetățenilor pentru a fi înscrși în Registrul electoral pentru scrutin;

- instituirea obligației ca primăriile să publice pe site-urile proprii numărul de solicitări de vize de reședință înregistrate în ultimii 10 ani calendaristici, precum și pentru anul în curs, cu maxim 30 de zile înaintea organizării alegerilor la termen, precum și sancțiunea aferentă nerespectării acesteia. Aceste date ar urma să fie transmise către instituția prefectului spre

a fi publicate pe site-ul Ministerului Afacerilor Interne sub forma unei sinteze defalcate pentru fiecare unitate administrativ-teritorială în parte.

II. Observații

1. Din perspectiva *principiului securității juridice în materie electorală*, semnalăm că stabilitatea legislației constituie un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor pot dezorienta alegătorii.

În acest sens, *Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ* recomandă statelor asigurarea unei stabilități în ceea ce privește legislația în materie electorală, iar la paragraful 65 din Raportul explicativ se prevede că „*ceea ce trebuie evitat este nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite -, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic*”.

Atragem, astfel, atenția asupra modificării frecvente a legislației electorale, modificare ce poate conduce la o instabilitate a cadrului normativ.

De asemenea, recomandările Comisiei de la Veneția din „*Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ*” potrivit cărora „*alegerile cu adevărat democratice pot fi desfășurate numai dacă sunt satisfăcute anumite condiții fundamentale ale unui stat democratic bazat pe preeminența dreptului: drepturile fundamentale, stabilirea legislației electorale și garanții procedurale efective. (...) Principiile fundamentale ale sistemului electoral european pot fi garantate numai dacă anumite condiții generale sunt respectate*”:

a.) *Prima condiție generală este respectarea drepturilor fundamentale ale omului și, în special, a libertății de exprimare, de reuniune și de asociere, fără de care nu poate exista o democrație adevărată;*

b.) *În al doilea rând, legea electorală trebuie să se bucure de o anumită stabilitate, care ar proteja-o de manipulare de către partidele politice”.*

De asemenea, se menționează faptul că „*Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Alegătorul poate conchide, în mod corect sau incorect, că dreptul electoral este doar un instrument cu care operează cei care sunt la putere și că votul alegătorului nu mai este elementul esențial care decide rezultatul scrutinului*”.

Astfel, precizăm că aceste recomandări, reținute și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă¹, nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu. În jurisprudența sa, instanța de contencios constituțional a reținut că instabilitatea legislativă în materie electorală, determinată de modificarea acestei legislații, s-a relevat a fi nu doar un factor de incertitudine juridică, ci și o cauză a deficiențelor acestei legislații, statuându-se, totodată, că este necesară menținerea unei stabilități a legilor în materie electorală, ca expresie a *principiului securității juridice* (Decizia nr.682/2012 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali).

Cu privire la forța juridică a dispozițiilor *Codului bunelor practici în materie electorală*, în jurisprudența² sa, Curtea Constituțională a statuat că „într-adevăr, acest act nu are un caracter obligatoriu, însă recomandările sale constituie coordonate ale unui scrutin democratic, în raport cu care statele - care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim - își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special”. În plus, instanța de contencios constituțional a reținut că „aceste recomandări, nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu”, iar

¹ Decizia nr.51/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali; Decizia nr. 334/2013 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului; Decizia nr. 146/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a prevederilor art. I pct. 11 [cu referire la art. 15 alin. (2) din Legea nr. 370/2004 privind alegerea Președintelui României], art. I pct. 12 [cu referire la art. 16 alin. (3) din Legea nr. 370/2004], art. I pct. 45 [cu referire la art. 49 alin. (1) din Legea nr. 370/2004], art. I pct. 50 [cu referire la art. 50 alin. (1^4) lit. a) și b) din Legea nr. 370/2004], art. II pct. 4 [cu referire la art. 5 alin. (11) din Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European], art. II pct. 21 [cu referire la art. 23 alin. (2) lit. a) și lit. b) din Legea nr. 33/2007], art. II pct. 22 [cu referire la art. 24 alin. (3) din Legea nr. 33/2007] și art. II pct. 50 [cu referire la art. 50 alin. (5) lit. a) și b) din Legea nr. 33/2007] din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală; Decizia nr. 150/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 26/2020 privind modificarea și completarea unor acte normative în materia alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare anticipate.

² Spre exemplu Decizia nr.51/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali; Decizia nr. 334/2013 cu privire la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

„caracterul de stat de drept și democratic poate fi analizat și prin prisma recomandărilor elaborate în Liniile directe ale Comisiei de la Veneția, care reprezintă reguli cu valoare de principiu și care constituie premisele necesare exercițiului oricărei democrații constituționale”.

Astfel, ar fi necesar ca intervenția legislativă să fie reexaminată, urmând a se asigura atât respectarea *principiului general al stabilității juridice în materia electorală*, cât și recomandările *Codului bunelor practici în materie electorală*, adoptat de Comisia de la Veneția.

2. Precizăm că dispozițiile art. 18 din *Legea nr. 115/2015* au fost recent modificate prin art. I al *Legii nr. 256/2023 pentru 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 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*.

Din acest punct de vedere, sub aspectul exigențelor de tehnică legislativă, semnalăm că, în contextul unor intervenții legislative succesive ale actelor normative în discuție, ar trebui să se aibă în vedere evitarea generării unei posibile situații de instabilitate legislativă, în considerarea art. 6 alin. (1) teza I³ din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

3. În ceea ce privește condiția privind durata reședinței alegătorului, necesară pentru exercitarea dreptului de vot la alegerile locale, acesta nu reprezintă un element de noutate în legislația electorală.

Astfel, art. 3 alin. (4) din *Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*, în vigoare până la data de 22.05.2015, prevedea necesitatea existenței unei durate de minimum 3 luni a reședinței în scopul exercitării dreptului de vot în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

La intrarea în vigoare a *Legii nr. 115/2015*, condiția privind existența unei durate minime a reședinței a fost înlăturată.

Recent, această condiție a fost reintrodusă, în cadrul art. 18 alin. (1) din *Legea nr. 115/2015*, iar prin *Legea nr. 256/2023* durata obligatorie a

³ art. 6 alin. (1) teza I din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*: „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

reședinței fiind de minimum 6 luni.

În prezent, conform art. 18 alin. (1) din *Legea nr. 115/2015*, „*Până cel mai târziu cu 45 de zile înaintea datei scrutinului, cetățenii cu drept de vot care și-au stabilit reședința de mai mult de 6 luni înaintea datei scrutinului în circumscripția electorală în care au loc alegeri pot solicita primarului, pe baza actului de identitate, înscrierea în Registrul electoral cu adresa de reședință pentru scrutinul respectiv*”.

Totodată, prin aceeași *Lege nr. 256/2023* a fost introdus în cadrul art. 18 din *Legea nr. 115/2015* un nou alineat, respectiv alin. (4¹), cu următorul conținut: „*Cetățenii care și-au stabilit reședința în circumscripția electorală de mai puțin de 6 luni înaintea datei scrutinului își vor putea exercita dreptul de vot doar în comuna, orașul, municipiul sau subdiviziunea administrativ-teritorială a municipiului în care își au domiciliul*”.

Prin urmare, în măsura în care se intenționează promovarea soluției normative de la pct. 1 al inițiativei legislative, ce vizează eliminarea obligației privind stabilirea reședinței de mai mult de 6 luni înaintea datei scrutinului în circumscripția electorală în care au loc alegeri, pentru a solicita înscriere în Registrul electoral cu adresa de reședință pentru scrutinul respectiv, este necesară corelarea măsurii legislative propuse cu actualele prevederi în vigoare ale art. 18 alin. (4¹) din *Legea nr. 256/2023*.

Precizăm că din modalitatea de formulare a normei nu rezultă, în concret, ce se înțelege prin sintagma „*combaterea turismului electoral*”, aspect de natură să confere normei caracter neclar și imprevizibil.

În acest sens, menționăm că neclaritatea normei poate pune în discuție afectarea *principiului securității juridice*, statuat prin art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

Deși în cuprinsul normei se precizează că scopul obligației instituite, referitoare la publicarea pe site a datelor cu privire la numărul de solicitări de vize de reședință înregistrate în ultimii 10 ani calendaristici, precum și pentru anul în curs, cu maxim 30 de zile înainte de data scrutinului, este combaterea turismului electoral, faptă, de altfel, neincrimată în actul normativ de bază, precizăm că nu rezultă, în concret, în ce modalitate publicarea respectivelor date este aptă să atingă scopul avut în vedere.

Precizăm că, în măsura în care datele în cauză constituie date cu caracter personal, se va avea în vedere instituirea unor garanții adecvate pentru asigurarea protecției și confidențialității acestora.

De asemenea, semnalăm că prelucrarea datelor cu caracter personal se va realiza numai cu respectarea dispozițiilor Regulamentului General privind Prelucrarea Datelor și a *Legii nr. 190/2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și*

al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor).

4. Cu privire la propunerea de modificare a art. 18 alin. (1) apreciem necesară înlocuirea sintagmei „pe baza actului de identitate” cu sintagma „pe baza documentelor care fac dovada reședinței, în condițiile legii”.

Semnalăm că dovada se poate face cu actul de identitate, dar și cu un document denumit dovadă de reședință, care va însoți cartea electronică de identitate, cartea de identitate simplă și cartea de identitate provizorie, astfel cum prevăd dispozițiile art. 13 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 33 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată, cu modificările și completările ulterioare.*

De asemenea, precizăm faptul că cererea pentru stabilirea reședinței se înregistrează și se soluționează de către serviciul public comunitar de evidență a persoanelor pe raza căruia persoana în cauză locuiește temporar, existând posibilitatea ca în situația în care nu sunt întrunite condițiile prevăzute de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2005*, cererea să nu fie soluționată favorabil. Din acest considerent, numărul solicitărilor înregistrate pentru stabilirea reședinței nu este relevant prin raportare la scopul urmărit de legiuitor, întrucât nu reflectă numărul efectiv de reședințe stabilite. Doar în acest din urmă caz sunt efectuate operațiunile necesare pentru actualizarea Registrului Național de Evidență a Persoanelor, parte componentă a Sistemului Național Informatic de Evidență a Persoanelor (SNIEP).

Totodată, apreciem relevante prevederile art. 3 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, care stabilesc că evidența persoanelor, a actelor de identitate, a dovezii de reședință și, după caz, a documentelor care stabilesc sau atestă măsuri luate de autoritățile publice cu privire la persoană, se ține prin intermediul Sistemului Național Informatic de Evidență a Persoanelor, în scopul cunoașterii numărului, structurii și mișcării populației pe teritoriul țării și furnizării de date în interesul cetățenilor, al statului și al instituțiilor publice.

Pe cale de consecință, pentru îndeplinirea obligației de publicare a datelor de către fiecare primărie, dar pentru eficientizarea operațiunii de extragere a datelor, dată fiind perioada îndelungată de timp (10 ani), va fi

solicitat sprijinul Direcției Generale pentru Evidența Persoanelor (DGEP) în calitate de administrator al Sistemului Național Informatic de Evidență a Persoanelor, în vederea extragerii datelor prin proceduri automate.

În acest context, în considerarea normelor legale învederate, dar pentru a elimina eventualele confuzii cu privire la situațiile statistice vizate, propunem înlocuirea sintagmei „*datele cu privire la numărul solicitărilor de vize de reședință*” cu sintagma „*datele cu privire la numărul reședințelor stabilite*”.

De asemenea, pentru o aplicare unitară a acestei prevederi la nivelul tuturor primăriilor, apreciem că se impune completarea textului astfel încât să rezulte în mod clar dacă situațiile care fac obiectul publicării sunt defalcate pe ani sau luni.

5. Precizăm faptul că demersul legislativ urmărește instituirea unor obligații în sarcina autorităților administrației publice locale, în sensul de a publica pe site-urile proprii numărul de vize de reședință acordate sau înregistrate în ultimii 10 ani calendaristici și de a le transmite instituției prefectului spre a fi publicate pe site-ul Ministerului Afacerilor Interne, fapt care ar aduce atingere *principiului fundamental al autonomiei locale*, în ceea ce privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor lor.

Arătăm că, potrivit prevederilor art.261 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, „Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; în relațiile dintre acestea există raporturi de colaborare”.

Totodată, subliniem că Ministerul Afacerilor Interne nu are responsabilități în ceea ce privește unitățile administrativ-teritoriale și datele publicate de acestea.

În considerarea aspectelor menționate, considerăm necesară reanalizarea prevederilor alin. (4¹) al art. 18 în sensul eliminării obligației ca Ministerul Afacerilor Interne să publice pe site datele cu privire la numărul de solicitări de vize de reședință înregistrate în ultimii 10 ani calendaristici, precum pentru anul în curs, cu maximum 30 de zile înaintea organizării alegerilor la termen.

Apreciem că implementarea unei astfel de măsuri ar conduce la o îngreunare a activității autorităților administrației publice locale, cărora le sunt atribuite deja o serie de competențe în organizarea și desfășurarea alegerilor și, de asemenea, nu a fost identificată utilitatea unui astfel de

demers, în condițiile în care nu se stabilește nicio procedură de urmat în anumite cazuri, cum ar fi, de exemplu, ce se întâmplă dacă se constată o creștere galopantă a solicitărilor de stabilire de reședințe într-o localitate în perioada anterioară desfășurării alegerilor.

6. Cu privire la pct. 3 al inițiativei legislative, apreciem că este necesar să se clarifice termenul avut în vedere pentru intrarea în vigoare a normei propuse, în considerarea dispozițiilor art. 4 din *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*⁴, cu modificările și completările ulterioare.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Ion-Marcu CIOLEAȘU

PRIM



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

⁴ ART. 4*) *Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor*⁴, cu modificările și completările ulterioare

(1) Dispozițiile din actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face și cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 50 alin. (2) din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001* (**).

(2) În cazuri urgente se poate prevedea intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile.

(3) Hotărârile autorităților administrației publice locale sau județene prevăzute la art. 1, prin care se stabilesc și se sancționează contravenții, pot fi aduse la cunoștință publică prin afișare sau prin orice altă formă de publicitate în condițiile Legii nr. 215/2001 (**).