



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 401 / 16.09.2024

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea
și completarea LEGII nr. 208/2015 privind alegerea

Senatului și a Camerei Deputaților

Biroul permanent al Senatului

508 / 1.10.2024

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea LEGII nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților (b401/12.08.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3789/27.08.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D923/28.08.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit Expunerii de motive, demersul legislativ vizează modificarea modalității de atribuire a mandatelor prin introducerea votului preferențial pe listă deschisă, modificarea modalității de stabilire a numărului de mandate care revin fiecărei circumscripții electorale, modificarea procedurii de strângere a semnăturilor de susținere și reducerea numărului de semnături necesare pentru depunerea candidaturilor, precum și reducerea pragului electoral.

2. Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Semnalăm că modificarea unor elemente esențiale ale legislației electorale cu mai puțin de un an înaintea datei desfășurării alegerilor nu este recomandată de **Codul bunelor practici în materie electorală** - Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), document care evidențiază necesitatea stabilității unor reguli ale dreptului electoral, „*în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor*”.

Menționăm că, potrivit Declarației interpretative privind stabilitatea legislației electorale, adoptată de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 15-a întâlnire (Veneția, 15 decembrie 2005) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 65-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 decembrie 2005)¹, sunt considerate reguli fundamentale, în special următoarele:

- sistemul electoral propriu-zis, adică **regulile referitoare la transformarea voturilor în mandate**;
- regulile referitoare la componența comisiilor electorale sau a altui organism care organizează scrutinul;
- stabilirea limitelor circumscripțiilor și a **regulilor referitoare la repartizarea mandatelor pe circumscripții**.

5. La norma propusă pentru **art. 5 alin. (1)**, soluția legislativă vizează modificarea sistemului electoral în ceea ce privește modalitatea de atribuire a mandatelor, în sensul prevederii că senatorii și deputații vor fi aleși prin scrutin de listă deschisă, cu vot preferențial.

Pentru o reglementare completă a întregii problematice decurgând din modificarea de sistem electoral propusă, pentru respectarea dispozițiilor **art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2000**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, menționăm că, pe lângă dispozițiile referitoare la modalitatea de exercitare a votului, prevăzute

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043-e)

în textul propus pentru art. 61 alin. (6¹), proiectul ar fi trebuit să vizeze și modificarea dispozițiilor referitoare la procedura de numărare a voturilor, modificarea dispozițiilor referitoare la algoritmul de atribuire a mandatelor obținute de competitorii electorali, precum și modificarea dispozițiilor care prevăd conținutul proceselor verbale încheiate de birourile electorale. În lipsa unor dispoziții în sensul menționat, soluțiile legislative de modificare a sistemului electoral nu pot fi adoptate în forma propusă, fiind **lacunare**.

Mai mult decât atât, unele dispoziții ale actului normativ de bază, rămase nemodificate, intră în contradicție cu noile soluții legislative preconizate. De exemplu, **art. 94 alin. (6) lit. c)** prevede că „atribuirea mandatelor se face de biroul electoral de circumscripție, **în ordinea înscrierii candidaților pe listă**”.

Având în vedere aspectele menționate, soluțiile legislative preconizate nu respectă exigențele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, cu consecința afectării drepturilor fundamentale de vot și de a fi ales, fiind susceptibile de încălcarea principiului legalității consacrat de **art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală**.

6. Referitor la soluția de abrogare a **alin. (2) și (3)** ale art. 5, aceasta trebuie analizată în corelare cu modificarea propusă pentru **alin. (5)** al aceluiași articol. Astfel, se abrogă cele două dispoziții care stabilesc normele de reprezentare pentru alegerea celor două Camere ale Parlamentului și se propune ca determinarea numărului de mandate pentru fiecare circumscripție să se realizeze în funcție de încadrarea acestora într-una dintre cele trei categorii stabilite în funcție de numărul de locuitori.

Precizăm că, potrivit **art. 62 alin. (3) din Constituție**, „Numărul deputaților și al senatorilor se stabilește prin legea electorală, **în raport cu populația țării**.”.

Stabilirea unor norme de reprezentare la nivel național, atât pentru alegerea Senatului cât și pentru alegerea Camerei Deputaților, reprezintă o cerință care decurge chiar din textul constituțional menționat, alocarea mandatelor în fiecare circumscripție electorală cu respectarea acestuia neputându-se realiza decât prin stabilirea numărului de locuitori care revin unui mandat. Prin urmare, abrogarea dispozițiilor care stabilesc norma de reprezentare aduce atingere dispozițiilor **art. 62 alin. (3) din Constituție**, care impun alocarea mandatelor proporțional cu populația.

Soluțiile legislative preconizate pentru art. 5 **alin. (5)** nu este în acord cu dispoziția constituțională menționată întrucât implică, în fapt, utilizarea unor etaloane diferite pentru determinarea numărului de mandate pe circumscripții, ceea ce determină o inegalitate a puterii electorale a cetățenilor din circumscripții electorale diferite.

Astfel, potrivit textului propus pentru alin. (5), în cazul circumscripțiilor electorale din categoria A, unui senator îi revin între 50.000 și 150.000 de locuitori, iar în cazul circumscripțiilor electorale din categoria C, unui senator îi revin între 133.333 și 333.333 de locuitori. Așadar, se creează atât o inegalitate a puterii electorale între cetățenii din circumscripții electorale diferite aparținând aceleiași categorii, cât și între cetățenii din circumscripții electorale care fac parte din categorii diferite.

Este adevărat că nici actuala modalitate de stabilire a mandatelor nu asigură o proporționalitate perfectă, însă aceasta este determinată de numărul redus al locuitorilor din anumite circumscripții electorale, nu de utilizarea unor norme diferite de reprezentare, așa cum rezultă din normele în discuție.

Nerespectarea dispozițiilor **art. 62 alin. (3)** din Constituție, referitoare la modul de stabilire al numărului deputaților și al senatorilor, determină și încălcarea dispozițiilor **alin. (1)** al aceluiași articol, potrivit căruia „Camera Deputaților și Senatul sunt alese **prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat**, potrivit legii electorale”, întrucât egalitatea votului presupune și egalitatea puterii de vot.

7. În ceea ce privește soluția legislativă de modificare a **art. 54 alin. (1)** din **Legea nr. 208/2015** cu modificările și completările ulterioare, se observă că reducerea numărului de semnături de susținere care vor fi depuse la Biroul Electoral Central, de la cel puțin 0,5% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral la nivel național, atât cât se prevede în prezent, la cel puțin 5000 de semnături, este atât de mare încât **practic echivalează cu eliminarea cerinței**. Astfel, la alegerile parlamentare din anul 2020, numărul de semnături necesar pentru susținerea candidaturilor la nivel național, stabilit prin aplicarea procentului de 0,5% din numărul total al alegătorilor înscriși în Registrul electoral a fost de 95.111². Prin comparație, numărul propus de inițiatori, de 5000 de semnături, este de aproape **17 ori mai**

² https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/09/Adresa_AEP_19504.pdf

mic, reprezentând **0,03%** din același număr de alegători înscriși în Registrul electoral avut în vedere la efectuarea calculului de mai sus.

Menționăm că, în jurisprudența sa, de exemplu, prin **Decizia nr. 286/2016**, Curtea Constituțională a reținut că *„partidele politice trebuie să aibă un minim de forță/susținere pentru a realiza rolul lor constituțional, probată prin posibilitatea de a desemna candidați la alegeri, în caz contrar neputând revendica statutul de partid politic.*

Condiționarea înregistrării candidaturilor la funcțiile electiv de prezentarea unei liste de susținători apare, din această perspectivă, ca fiind o măsură adecvată și necesară pentru dovedirea unui anumit grad de reprezentativitate în rândul electoratului, deopotrivă pentru toți competitorii electorali, și pentru descurajarea eventualelor candidaturi abuzive”.

Având în vedere ponderea extrem de redusă a numărului de semnături de susținere preconizat în numărul de alegători înscriși în Registrul electoral, precum și jurisprudența Curții Constituționale, apreciem că soluțiile legislative propuse transformă cerința depunerii listelor de susținători într-o **simplă formalitate** care nu mai poate contribui la realizarea scopului pentru care aceasta a fost instituită, respectiv, filtrarea acelor competitori electorali cu un grad rezonabil de reprezentativitate. Se creează astfel premisele depunerii unor candidaturi abuzive, cu consecința îngreunării desfășurării activității birourilor electorale, a aplicării cu dificultate a dispozițiilor referitoare la asigurarea spațiilor pentru întâlnirea candidaților cu alegătorii în campania electorală, la acordarea timpilor de antenă sau la utilizarea locurilor de afișaj electoral și, nu în ultimul rând, cu consecința îngreunării identificării candidaților pe buletinul de vot, soluția legislativă propusă fiind astfel susceptibilă de afectarea dreptului la vot și a dreptului de a fi ales, consacrate de **art. 36 și 37 din Constituție**.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și în ceea ce privește modificarea **alin. (2) și (3)** ale art. 54, din actul normativ de bază, referitoare la numărul semnăturilor necesare pentru depunerea candidaturilor într-o circumscripție electorală.

8. Referitor la soluția preconizată pentru **art. 54 alin. (5)**, potrivit căreia cetățenii trebuie să se deplaseze la birourile electorale de circumscripție pentru semnarea listelor de candidați pe care îi susțin, semnalăm că aceasta creează o situație de incoerență legislativă deoarece depunerea listelor de candidați la birourile electorale este o

etapă ulterioară strângerii de semnături și, prin urmare, cetățenii nu le-ar putea semna la sediul birourilor electorale, devreme ce acestea nu au fost încă depuse.

În cazul în care scopul soluției legislative este acela de a institui obligația ca întocmirea listelor cu susținători de către competitorii electorali să se realizeze exclusiv la sediul birourilor electorale de circumscripție, această obligație trebuia să fie stabilită în mod expres și trebuia urmată de norme de procedură clare care să asigure desfășurarea acestei activități.

9. La textul propus pentru **art. 61 alin. (6¹)**, apreciem că procedura de vot stabilită, care permite scrierea pe buletinul de vot cu pix sau cu creion, este de natură a înlesni fraudă electorală și afectează securitatea procesului electoral.

În plus, norma este echivocă prin folosirea sintagmei „au posibilitatea”, nefiind clar dacă se urmărește prevederea posibilității ca cetățeanul să își exprime opțiunea referitoare la ordinea candidaților în listă **suplimentar față de opțiunea** de a alege una dintre listele de candidați și, în caz afirmativ, dacă poate opta pentru ordinea pe listă doar în cazul unui candidat sau trebuie să stabilească ordinea pentru toți candidații din listă. În acest context, reiterăm observația de la art. 5 alin. (1), referitoare la caracterul lacunar al soluțiilor legislative preconizate.

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 940/13.09.2024

L. nr. 208/2015

M. Of. nr. 553/24 iul. 2015

Lege privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

¹ promulgată prin D. nr. 660/2015 M. Of. nr. 553/24 iul. 2015

Decret pentru promulgarea Legii privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

² modificări prin L. nr. 288/2015 M. Of. nr. 866/19 nov. 2015

Lege privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

modifică art. 33 alin. (4) și (5), art. 49 alin. (3), art. 60 alin. (1), art. 84 alin. (4) lit. a), art. 96 alin. (1) lit. a) b), f) și g); introduce alin. (1_1) și (1_2), alin. (2_1) la art. 95

³ rectificare

M. Of. nr. 553/22 iul. 2016

rectifică anexa nr. 2

RECTIFICARE

⁴ modificări prin O.U.G. nr. 47/2016 M. Of. nr. 685/5 sep. 2016

Ordonanță de urgență privind unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2016 și pentru modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente și pentru modificarea Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

modifică art. 42 alin. (2)

aprobată cu modificări prin L. nr. 51/2018 M. Of. nr. 205/7 mar. 2018

⁵ modificări prin L. nr. 153/2017 M. Of. nr. 492/28 iun. 2017

Lege-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice

abrogă art. 101 alin. (10)

⁶ modificări prin L. nr. 51/2018 M. Of. nr. 205/7 mar. 2018

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 47/2016 privind unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2016 și pentru modificarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente și a Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

modifică art. 42 alin. (2), art. 93 alin. (2) lit. a), art. 93 alin. (2) lit. b) și art. 95 alin. (2) lit. a); introduce lit. a3) la art. 93 alin. (2), lit. b3) la art. 93 alin. (2), lit. a3) la art. 95 alin. (2), lit. b3) la art. 95 alin. (2), liniuța a patra la art. 96 alin. (1) lit. a) și liniuța a patra la art. 96 alin. (1) lit. b)

- 7 completat prin O.U.G. nr. 29/2019 M. Of. nr. 358/8 mai 2019 *introduce art. 22_1*
Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală, precum și pentru unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European și a referendumului național din 26 mai 2019
- 8 modificări prin L. nr. 148/2019 M. Of. nr. 617/25 iul. 2019 *modifică art. 16 alin. (6), (8) și (9), art. 23, art. 42 alin. (2), art. 49 alin. (3), art. 51 alin. (5), art. 103 alin. (1) lit. r), art. 120; introduce art. 9_1, art. 102_1 și art. 102_2, alin. (5) -(11) la art. 110*

Dispune republicarea cu renumerotare

- 9 modificări prin O.U.G. nr. 64/2019 M. Of. nr. 746/12 sep. 2019 *modifică art. 23 alin. (5) și (7) și art. 110 alin. (9)*
Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României și modificarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor pentru Președintele României din anul 2019
- 10 modificări prin O.U.G. nr. 26/2020 M. Of. nr. 118/14 feb. 2020 *modifică art. 5 alin. (7), art. 6 alin. (1), art. 7, art. 10, art. 11 alin. (1), art. 12 alin. (1) lit. c), i) și j), art. 13 alin. (1), (6) și (9), art. 15 alin. (1), (2) și (3), art. 16, art. 17, art. 18 lit. d) și j), art. 42 alin. (5), art. 49 alin. (3), art. 51, art. 54 alin. (1)-(3), art. 58 alin. (1), art. 59 alin. (1) și (2), art. 83, art. 84, art. 88, art. 93 alin. (2), art. 95 alin. (2), art. 98 lit. h), art. 99 alin. (1) și (2), art. 103 lit. q)-u), art. 109, art. 110 alin. (5), (8), și (9) și anexa nr. 1; introduce alin. (1_1) la art. 6, art. 6_1, art. 7_1, art. 7_2, alin. (1_1) la art. 8, alin. (11) la art. 11, art. 18_1, lit. f) la art. 24, alin. (12_1) la art. 52, alin. (8) la art. 54, art. 54_1, art. 54_2, alin. (1_1) la art. 58, alin. (2_1) la art. 59, alin. (1_1) la art. 62, alin. (3_1) la art. 63, art. 82_1, alin. (10_1) la art. 85, art. 92_1, art. 103_1; abrogă art. 42 alin. (6), art. 96 alin. (1) lit. a), art. 98 lit. i), art. 102_1 alin. (4) și art. 105-107*

ieșit din vigoare

- 11 modificări prin D.C.C. nr. 150/2020 M. Of. nr. 215/17 mar. 2020 *suspendă pentru 45 de zile dispozițiile O.U.G. nr. 26/2020 (termenul se împlinește la data de 30 aprilie 2020), după care operează prevederile art. 147 din Constituție*
Decizia nr. 150 din 12 martie 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

12 modificări prin	L. nr. 91/2020	M. Of. nr. 551/25 iun. 2020	modifică art. 11 alin. (2) - (7), art. 13 alin. (1), (5) și (7), art. 15 alin. (1), art. 61 alin. (2), art. 68 alin. (1) - (3); abrogă art. 118 alin. (2)
	Lege privind modificarea 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, precum și pentru modificarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente		
13 admisă excepție de neconst. prin	D.C.C. nr. 418/2020	M. Of. nr. 612/13 iul. 2020	sintagma „care au grup parlamentar propriu în cel puțin una din Camerele Parlamentului” din cuprinsul art. 118 alin. (2)
	Decizia nr. 418 din 18 iunie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 alin. (1) lit. e), ale art. 4 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) lit. c) teza finală din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, precum și ale art. 118 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente		
14 modificări prin	L. nr. 202/2020	M. Of. nr. 849/16 sep. 2020	modifică art. 6 alin. (1), art. 11 alin. (3) și (4), art. 13 alin. (1), (5), (7) și (9), art. 15 alin. (1) și (5), art. 17, art. 49 alin. (3), art. 51 alin. (3) lit. a) și alin. (5) și (6), art. 53 alin. (2), art. 54 alin. (1) - (3) și (5), art. 61 alin. (2) lit. a), art. 63 alin. (1) și (3), art. 68 alin. (3), art. 88, art. 102 alin. (1), art. 103 alin. (1) lit. b) - e) și q) - u), art. 113, modifică și înlocuiește anexa nr. 2; introduce alin. (1_1) la art. 6, alin. (1_1) la art. 15, art. 56_1, art. 82_1, art. 92_1, alin. (11_1) la art. 101, alin. (1_1) - (1_3) și alin. (10) - (16) la art. 102, art. 103_1, alin. (1_1) la art. 109, art. 109_1, art. 118_1; abrogă art. 42 alin. (6), art. 102_1 alin. (4)
	Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în materie electorală		
	Dispune republicarea cu renumerotare		
15 modificări prin	L. nr. 156/2022	M. Of. nr. 515/25 mai 2022	modifică art. 102 alin. (8) și (10); abrogă art. 102 alin. (3) și (11) - (15)
	Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 138/2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și pentru modificarea Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente		
16 modificări prin	L. nr. 295/2022	M. Of. nr. 1072/7 nov. 2022	modifică art. 52 alin. (14)
	Lege pentru modificarea art. 52 alin. (14) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente		

Lege privind utilizarea semnăturii electronice, a mărcii
temporale și prestarea serviciilor de încredere bazate pe
acestea