



PRIM MINISTRU

NR. 980 / DPCC
DATA 10.06.2020

SECRET
335.24.06.2020

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind unele măsuri privind buna organizare și desfășurare a alegerilor locale din anul 2020*, inițiată de domnul deputat PMP Emil Marius Pașcan împreună cu un grup de parlamentari PMP (Bp. 171/2020).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect reglementarea alegerilor locale din anul 2020, și anume, se propune ca acestea să se desfășoare prin corespondență sau în mod electronic, conform opțiunii alegătorului, prin derogare de la prevederile Legii nr. 115/2015¹.

De asemenea, se propune ca, tot prin derogare de la dispozițiile Legii nr. 115/2015, la alegerile locale din anul 2020 să nu se aplice prevederile referitoare la listele de susținători.

II. Observații

1. Cu caracter general, semnalăm că se poate pune în discuție respectarea recomandărilor Comisiei de la Veneția cuprinse în Raportul explicativ adoptat în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 oct. 2002), a Codului bunelor practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneția și implicit a jurisprudenței Curții Constituționale cu privire la această problemă.

¹ 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

Astfel, Curtea Constituțională, în *Decizia nr. 682/2012*² reține:

„2.13. Astfel cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența invocată, *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)*, accentuează stabilitatea unor reguli ale dreptului electoral, "în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor". În același document se mai statuează că "ar fi necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite - ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic".

2.14. Subliniind aceleași principii, *Raportul asupra calendarului și inventarului criteriilor politice de evaluare a alegerilor adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice cu ocazia celei de-a 34-a Reuniuni (Veneția, 14 octombrie 2010)* reține, totodată, că "orice reformă care vizează legislația electorală care urmează să se aplice unor alegeri trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi cu adevărat aplicabilă". Cu toate acestea, în anumite situații, "pot fi acceptate excepții de la regula de un an, de exemplu, dacă este necesar să fie remediate pe cale legislativă probleme neprevăzute, sau pentru a rectifica legislația electorală, acolo unde aceasta ar aduce atingere drepturilor recunoscute la nivel internațional".

Concluzionând, Curtea Constituțională, invocând principiul stabilității legislației în materie electorală, a statuat că „modificarea (n.n. – legislației electorale) trebuie să respecte principiul securității juridice, respectiv să nu intervină (cu unele excepții admisibile) cu mai puțin de un an înainte de alegeri”.

Deși instanța constituțională nu a circumstanțiat excepțiile de la regula interdicției de modificare a legislației electorale cu mai puțin de un an înainte de eventuale alegeri, aceasta a precizat totuși că în analiza sa „a avut în vedere și recomandările formulate de Comisia de la Veneția în *Codul bunelor practici în materie electorală (par. 64-66)*”.

² 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

Astfel, întrucât, pe de o parte, modificarea legii privește un aspect esențial în sensul Codului bunelor practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneția, respectiv sistemul de vot, și, pe de altă parte, intervine cu aproximativ 6 luni înaintea alegerilor locale, apreciem că măsurile propuse sunt de natură a aduce atingere principiilor statuate de Curtea Constituțională în aplicarea art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în concordanță cu dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu raportare și la Codul bunelor practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneția.

2. Raportat la prevederile art. 73 alin. (3) lit. a) din *Constituția României*, potrivit căreia sistemul electoral se reglementează prin lege organică, considerăm că procedurile de exercitare a dreptului de vot prin corespondență, respectiv prin intermediul votului electronic la alegerile locale nu pot fi reglementate printr-o hotărâre subsecventă a Guvernului, astfel cum propun inițiatorii în cadrul alineatelor (1)-(3) ale articolului unic al propunerii legislative, ci trebuie stabilite în cadrul unor legi.

Facem trimitere în acest sens la jurisprudența recentă a Curții Constituționale care, în cadrul *Deciziei nr. 150/2020*³ a analizat, printre altele, abilitatea Guvernului de a interveni în materia electorală, în funcție de natura aspectelor reglementate, reținând următoarele:

„69. (...) Codul bunelor practici în materie electorală stabilește că una dintre modalitățile de evitare a manipulărilor este definirea în Constituție sau într-un text superior legii ordinare a „elementelor celor mai sensibile” - enumerând: sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile și regulile de constituire a circumscripțiilor -, pentru restul (normele care reglementează chestiunile de ordin tehnic și de detaliu) fiind suficient un cadru legal ordinar sau chiar infralegal. Cu alte cuvinte, al doilea aspect al principiului securității juridice în materia electorală îl vizează reglementarea elementelor esențiale ale legii electorale, care trebuie să se bucure de o stabilitate sporită, pe care o poate conferi doar legea constituțională sau legea organică. Aceste elemente sunt identificate în mod expres (sistemul

³ 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

electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile și regulile de constituire a circumscripțiilor), ele fiind cele care dau consistență drepturilor electorale ale cetățeanului.

70. Cu privire la distincția dintre elementele esențiale și cele de ordin tehnic și de detaliu, prin Decizia nr. 736 din 24 iulie 2012, Curtea a stabilit că sunt „aspecte tehnice și de detaliu cele care privesc, de exemplu, programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor necesare desfășurării referendumului, bugetul alocat acestuia, modelul ștampilelor, buletinelor de vot, listelor electorale și proceselor-verbale ce urmează a fi utilizate”. În schimb, „întrucât intervalul orar al referendumului constituie unul dintre elementele procedurii de organizare și desfășurare a acestuia, iar nu un aspect de ordin tehnic sau de detaliu, stabilirea sa este supusă regulii instituite de art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, respectiv aceea a reglementării prin lege organică. Ca urmare, reglementarea sa prin hotărâre a Guvernului contravine textului constituțional de referință. De altfel, o astfel de reglementare ar fi de natură să determine o stare de incertitudine cu privire la un element al acestei proceduri, în contradicție cu principiul securității juridice instituit implicit de art. 1 alin. (5) din Constituție”.

Procedura de exercitare a dreptului de vot în cadrul unui proces electoral se înscrie, în opinia noastră, între elementele esențiale ale legii electorale, care trebuie reglementate doar prin lege organică.

3. Apreciem că reglementarea votului prin internet poate fi concretizată la nivel legislativ doar după parcurgerea unor pași intermediari obligatorii.

Aceștia trebuie să includă, în primul rând, realizarea studiului de impact prevăzut de art. 33 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prin intermediul căruia să fie identificat cel mai adecvat sistem de vot prin internet care poate fi implementat în România, cu elementele de securitate aferente. Un astfel de studiu trebuie realizat cu participarea reprezentanților instituțiilor statului cu atribuții în materia organizării și desfășurării alegerilor, a unor experți în domeniul IT și al securității cibernetice, a reprezentanților societății civile și, desigur, ai partidelor politice.

Studiul trebuie să conțină, de asemenea, date privind echipamentele necesare (servere etc.) și o estimare a costurilor generate de implementarea votului prin internet care vor avea impact asupra bugetului general

consolidat atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Totodată, studiul trebuie să ofere o perspectivă asupra intervalului de timp în care votul prin internet poate fi efectiv implementat și să evidențieze dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse.

În al doilea rând, apreciem că această metodă alternativă de exercitare a dreptului de vot trebuie să fie mai întâi testată, spre exemplu prin intermediul unor proiecte pilot și apoi utilizată în cadrul unui proces electoral la nivel național, certitudinea corecte funcționări a unui astfel de sistem putând fi dobândită numai prin testări succesive.

Reglementarea utilizării votului electronic (prin internet) trebuie să fie dublată, în mod necesar, de soluții tehnice clare, suficient detaliate și viabile care să poată fi puse în aplicare, pentru a evita orice impedimente cu care s-ar putea confrunta instituțiile statului chemate să pună în aplicare textul legii.

Totodată, apreciem că pentru stabilirea oportunității utilizării votului prin corespondență atât pentru alegătorii din țară, cât și pentru cei din străinătate trebuie analizată capacitatea C. N. Poșta Română S.A. de a gestiona numărul mare de plicuri conținând voturile alegătorilor.

4. Apreciam că norma privind exercitarea opțională a votului prin corespondență, fie în mod electronic, este lacunară, neclară și imprecisă, aspecte care, pe lângă dificultățile de interpretare și aplicare, sunt de natură a conduce și la încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*.

În acest sens, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, actul normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se și previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.

În plus, potrivit art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, „*Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie*”.

Apreciam că simpla mențiune că la alegerile locale din 2020 „*votarea se exercită fie prin corespondență fie în mod electronic*” rămâne o simplă declarație legală, fără efecte juridice, nefiind suficientă pentru asigurarea respectării principiului clarității și previzibilității normelor propuse, în conformitate cu prevederile art. 8 din *Legea nr. 24/2000* și pentru instituirea unui cadru normativ coerent care să dea posibilitatea exercitării efective a votului prin mijloace alternative.

În ceea ce privește votul prin corespondență, menționăm că, potrivit *Legii nr. 288/2015*⁴, *de lege lata* exercitarea dreptului de vot prin corespondență se aplică doar pentru alegerile pentru Senat și Camera Deputaților și pentru alegerile pentru Președintele României, întreaga arhitectură a legii fiind structurată pe compatibilitatea acestei modalități de vot cu votul la urne exercitat potrivit *Legii nr. 208/2015*⁵, respectiv potrivit *Legii nr. 370/2004*⁶.

De asemenea, cu privire la exercitarea votului „în mod electronic”, apreciem că norma este și mai neclară, pe de o parte, întrucât textul nu distinge cu privire la tipul de vot electronic, iar, pe de altă parte, întrucât în prezent în România nu există reglementări cu privire la posibilitatea exercitării votului prin mijloace electronice la distanță, ca alternativă la votul exercitat în secțiile de votare pentru niciunul dintre tipurile de scrutin organizate, deci nici pentru alegerile locale.

În ceea ce privește votul prin mijloace electronice (dar în cadrul unor secții de votare), această modalitate a fost implementată cu caracter limitativ și special, potrivit *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 93/2003 pentru exprimarea votului prin mijloace electronice la referendumul național privind revizuirea Constituției*, doar la referendumul național privind revizuirea Constituției din 2003 și doar în scopul facilitării procedurii de votare pentru personalul militar și polițistii care se află, în perioada de desfășurare a referendumului, în misiuni oficiale în Afganistan, Bosnia-Herțegovina, Irak și Kosovo, astfel încât aceasta nu poate fi extinsă la alt tip de scrutin electoral decât cel pentru care a fost adoptată.

În aceste condiții, atât autoritățile publice cu atribuții în organizarea și desfășurarea procesului electoral cât și alegătorii și candidații ori formațiunile politice care îi susțin, se vor afla în imposibilitatea de a ști cum anume se aplică legea, cu consecința finală a afectării inclusiv a drepturilor electorale principale prevăzute de art. 36 și 37 din *Constituție*.

Astfel, apreciem că se impune regândirea întregului demers legislativ prin reglementarea distinctă și amănunțită a acestor modalități alternative

⁴ 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

⁵ privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente

⁶ pentru alegerea Președintelui României

de exprimare a votului, care în prezent fie nu sunt reglementate (votul electronic), fie sunt reglementate dar se aplică doar pentru alte tipuri de scrutin electoral (votul prin corespondență).

5. Inițiatorii nu argumentează în mod suficient în cadrul *Expunerii de motive* măsura eliminării totale a posibilității exercitării dreptului de vot în cadrul secțiilor de votare în condițiile în care, potrivit art. 1 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020*⁷, „*Procedurile privind organizarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale se inițiază în termen de 6 luni de la data expirării duratei stării de urgență*”. Apreciem că măsura propusă de inițiatori s-ar justifica exclusiv în condițiile perpetuării stării de urgență.

Mai arătăm că în situația organizării alegerilor în contextul stării de urgență, ar trebui luate în considerare toate acțiunile/operațiunile care implică adunări/aglomerări de persoane, precum ședințele birourilor electorale și comisiilor tehnice de la toate nivelele, instruirile oficialilor secțiilor de votare, adunările specifice campaniei electorale, predarea materialelor la birourile electorale de circumscripție etc.

6. Precizăm că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020*, prevede, printre altele, reducerea numărului de semnături de susținere solicitat pentru înregistrarea candidaturilor (art. 4) și posibilitatea competitorilor electorali de a opta pentru depunerea unor contribuții electorale, în locul depunerii listelor de susținători (art. 6).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020 a stabilit și cuantumul contribuțiilor electorale prin raportare la prevederile *Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel:

„ART. 6

(1) *Prin derogare de la prevederile art. 47 alin. (1) și art. 49 din Legea nr. 115/2015, cu modificările și completările ulterioare, pentru a depune candidaturi pentru consiliile locale, consiliul județean, primari și președintele consiliului județean într-un județ, respectiv pentru consiliile locale, primari, Consiliul General al Municipiului București și primarul*

⁷ privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*:

general, în municipiul București la alegerile pentru autoritățile administrației publice locale din anul 2020, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale pot opta ca, în locul depunerii listelor de susținători, să facă dovada depunerii în contul bancar deschis pentru campania electorală la nivelul județului respectiv sau al municipiului București, după caz, a unor contribuții electorale în valoare de cel puțin 50 de salarii de bază minime brute pe țară.

(2) Prin derogare de la prevederile art. 47 alin. (1) și art. 50 din Legea nr. 115/2015, cu modificările și completările ulterioare, candidatul independent poate opta ca, în locul depunerii unei liste de susținători, să facă dovada depunerii în contul bancar deschis pentru campania electorală a unei contribuții electorale în valoare de cel puțin 3% din valoarea maximă admisă pentru funcția pentru care candidează, conform art. 28 alin. (12) lit. b)-n) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

Apreciem că, pentru coerența cadrului normativ în materia alegerilor locale, prevederile inițiativei legislative care includ și modalitatea de rambursare a contribuțiilor electorale trebuie corelate cu cele ale ordonanței de urgență amintite.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI