



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la proiectul de *Lege pentru modificarea și completarea prevederilor Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PNL Roman Florin – Claudiu, doamna senator PNL Gorghiu Alina-Ștefania și domnul senator PNL Fenechiu Cătălin - Daniel (**Bp. 13/2020, Plx. 186/2020**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa 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*, în sensul:

- extinderii programului de votare al secțiilor de votare din străinătate pe parcursul a trei zile, respectiv vineri, sâmbătă și duminică;
- reglementării procedurii de urmat de către birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate la deschiderea și la încheierea programului de votare, în zilele de vineri și sâmbătă;
- reglementării monitorizării video a secțiilor de votare din străinătate;
- reglementării semnării în listele electorale suplimentare din străinătate prin intermediul unui dispozitiv electronic;
- creării posibilității extinderii intervalului în care se poate exercita dreptul de vot până la ora 24.00.

II. Observații

1. Semnalăm faptul că în Monitorul Oficial al României nr. 215 din data de 17 martie 2020 a fost publicată *Decizia Curții Constituționale nr. 150/2020* prin care a fost declarată neconstituțională în ansamblul său, pe calea unui control posterior, la sesizarea Avocatului Poporului, *Ordonanța 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.*

Avocatul Poporului a invocat în sesizarea sa, atât critici extrinseci, susținând că dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 26/2020* contravin prevederilor constituționale ale art. 61 alin. (1), art. 73 alin. (3) lit. a) și ale art. 115 alin. (6), cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă, raportând obiectul excepției la art. 1 alin. (5), art. 36 și 37 din Constituție, precum și la *Codul bunelor practici în materie electorală – Linii directoare și raport explicativ*, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație în Drept în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare, Comisia de la Veneția.

Pentru obiectul de reglementare al prezentei inițiative legislative prezintă interes cele reținute de Curtea Constituțională cu privire la încălcarea *principiului securității raporturilor juridice*, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție. Pentru a reliefa conținutul principiului securității raporturilor juridice, Curtea Constituțională face referire la recomandările formulate de *Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a sesiuni plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002)*. Astfel, aceasta reține următoarele: “*Având în vedere că stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor și caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul, Codul de bune practici în materie electorală recomandă statelor asigurarea unei stabilități în ceea ce privește legislația în această materie, stipulând că trebuie evitată modificarea frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de referendum a legilor în materie.*”

Cu privire la forța juridică a acestor recomandări, Curtea Constituțională reține că “*aceste recomandări, nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu. Curtea, luând în discuție forța juridică a dispozițiilor Codului bunelor practici în materie electorală, (...) reține că 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.*”

Curtea apreciază că principiul stabilității juridice are două componente ce trebuie îndeplinite în mod cumulativ:

- frecvența modificărilor legislative, care determină impredictibilitatea cadrului normativ și confuzia alegătorilor cu privire la sistemul de scrutin aplicabil. Alternativ, ea apreciază că poate fi luat în considerare și momentul în care intervin modificările legislative. Cu cât acesta este mai apropiat de data organizării alegerilor, cu atât este mai puternică prezumția că modificările respective au ca scop crearea unui beneficiu/avantaj pentru partidul politic care le-a adoptat, fiind dictate de interesele lui iminente, și pot avea ca rezultat manipularea electoratului.

Cu privire la această componentă, Curtea Constituțională analizează dacă modificările legii electorale intervin la mai puțin de 1 an înainte de alegeri. În concret, în cauza respectivă, aceasta a reținut că *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020* a fost adoptată cu mai puțin de 1 an înainte de organizarea alegerilor parlamentare care urmau a avea loc în decembrie 2020.

- 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 de către Curtea Constituțională: sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscriptiile și regulile de constituire a circumscriptiilor.

Cu privire la această componentă, Curtea analizează în concret dacă soluțiile legislative propuse vizează elemente esențiale ale legii electorale, care trebuie să se bucure de o stabilitate sporită, potrivit recomandărilor cuprinse în *Codul bunelor practici în materie electorală*. În concret, Curtea apreciază că atât modificarea condițiilor de exercitare a dreptului de vot al cetățeanului, sub aspectul eliminării unui element esențial privind identificarea acestuia (domiciliul sau reședința), cât și lipsirea de efecte juridice a normelor care consacră unul dintre principiile pe care se întemeiază sistemul electoral în vigoare (cel al reprezentării proporționale) vizează cel puțin două elemente esențiale ale legii electorale: dreptul de vot și dreptul de a fi ales, ca fundamente ale sistemului electoral, respectiv circumscriptiile și regulile de constituire a acestora, afectate în mod indirect prin modificarea modului în care poate fi exercitat dreptul de vot. Or, Curtea constată că modificările adoptate au o relevanță semnificativă în procesul de organizare și desfășurare a alegerilor pentru Parlamentul României, reglementând elemente esențiale ale legii electorale, care se circumscriu enumerării exprese din paragraful 66 al Raportului explicativ din *Codul bunelor practici în materia electorală*.

Referitor la distincția dintre elementele esențiale și cele de ordin tehnic și de detaliu, Curtea Constituțională face trimitere la jurisprudența sa anterioară în materie de referendum. Astfel, prin *Decizia nr. 736/2012*, 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”.

2. În conformitate cu cele prezentate în *Expunerea de motive*, obiectul de reglementare al inițiativei legislative supuse analizei îl constituie modificarea *Legii nr. 208/2015*, în sensul prelungirii programului de vot la alegerile parlamentare pentru cetățenii români care votează în străinătate pe parcursul a trei zile, respectiv pentru toți cetățenii români cu drept de vot care se află la ora 21.00 la sediul secției de votare sau la rând în afara secției de votare pentru a intra la vot și al procedurii de desfășurare a votării pe parcursul celor trei zile. Această inițiativă legislativă reia anumite prevederi din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020*, declarată neconstituțională în ansamblul său, respectiv art. I pct. 3 (art. I pct. 1 din inițiativă), art. I pct. 33 (art. I pct. 1 din inițiativă) și art. I pct. 37 (art. I pct. 3 din inițiativă) din ordonanță.

Precizăm că, prin aceste dispoziții, se completează *Legea nr. 208/2015*. Art. I pct. 2 din inițiativa legislativă reglementează înscrierea în lista electorală suplimentară a alegătorului care votează la altă secție de votare decât cea de domiciliu sau reședință, dar din cadrul aceleiași circumscripții electorale (modificarea art. 83 alin. (4) lit. e) din *Legea nr. 208/2015*).

3. Referitor la promovarea soluțiilor din propunerea legislativă care sunt similare cu cele din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020* declarată neconstituțională în ansamblul său, precizăm că sunt incidente considerentele Curții Constituționale din *Decizia nr. 150/2020* cu privire la principiul securității raporturilor juridice.

Astfel, este necesară verificarea întrunirii cumulative a celor două componente ale acestui principiu - frecvența/momentul modificărilor legislative în materie electorală, respectiv reglementarea aspectelor esențiale ale legii electorale.

În ceea ce privește momentul intervenției legislative, constatăm că modificarea legislației electorale intervine cu mai puțin de 1 an înainte de alegerile parlamentare preconizate a se desfășura în luna decembrie 2020. În consecință, această componentă a principiului securității raporturilor juridice nu este întrunită.

Cu privire la cea de-a doua componentă, respectiv reglementarea aspectelor esențiale ale legii electorale, apreciem că sunt aplicabile

considerentele *Deciziei nr. 736/2012*¹, potrivit cărora intervalul orar al referendumului (n.n. aplicabil și în materie de alegeri) constituie unul dintre elementele procedurii de organizare și desfășurare a acestuia. În consecință, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, reglementarea prin lege organică a zilelor și intervalelor pentru exercitarea dreptului de vot respectă cea de-a doua componentă a principiului securității raporturilor juridice.

Întrucât cele două componente trebuie întrunite în mod cumulativ, constatăm că, în lipsa îndeplinirii uneia dintre acestea, inițiativa legislativă nu ar trebui promovată. În cazul promovării, apreciem că această inițiativă creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la principiul securității raporturilor juridice și caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

4. În ceea ce privește oportunitatea inițiativei legislative, menționăm că aceasta conține, pe de o parte, soluții neclare și insuficiente, inaplicabile în lipsa unor prevederi suplimentare, iar, pe de altă parte, soluții ce nu mai sunt adecvate contextului pandemic internațional.

Astfel, extinderea duratei votării în străinătate implică măsuri suplimentare pentru asigurarea personalului secțiilor de votare pe parcursul tuturor celor 3 zile de votare, cel puțin similare celor luate la alegerile prezidențiale din anul 2019.

Totodată, apreciem ca utilă detalierea procedurii care trebuie urmată de birourile electorale ale secțiilor de votare din străinătate la deschiderea și la încheierea programului de votare, în zilele de vineri și sâmbătă, prin:

- stabilirea modalității de sigilare a urnelor de vot și a căilor de acces în localul de vot;
- stabilirea unei modalități distincte de păstrare și de sigilare a ștampilelor cu mențiunea „VOTAT”;
- instituirea expresă a obligației biroului electoral al secției de votare de a verifica, pe lângă integritatea sigiliilor, integritatea materialelor electorale lăsate în localul de vot;
- instituirea expresă a interdicției de a părăsi localul de vot cu ștampila de control, ștampile cu mențiunea „VOTAT”, buletine de vot sau liste electorale.

Mai arătăm că, în absența unor prevederi referitoare la modalitatea de generare în format electronic a listelor electorale și la procedura de urmat în situația disfuncționalității dispozitivului electronic, textul propus de inițiatori la ultima teză a pct. 2 este neclar și imprevizibil.

În plus, semnalăm o eroare de redactare la art. I pct. 2 al inițiativei legislative, acesta vizând, de fapt, modificarea art. 84 alin. (4) lit. e) din Legea nr. 208/2015 și nu a alin. (3) lit. e), așa cum se menționează în text.

¹ asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 2 din Legea pentru modificarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

De asemenea, apreciem că extinderea obligatorie a programului secțiilor de votare din străinătate, cu incidență imediată asupra alegerilor parlamentare din acest an, nu ia în considerare situațiile ce pot apărea în practică, ca urmare a restricțiilor și interdicțiilor destinate limitării răspândirii pandemiei de COVID-19, instituite de statele în care ar urma să se organizeze secții de votare. Or, în contextul în care aceste măsuri ar fi menținute, se impune identificarea unor soluții legislative care să permită un program mai flexibil al secțiilor de votare din străinătate.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide asupra oportunității adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Ion-Marcel CIOLACU
Președintele Camerei Deputaților

SECRETAR DE STAT
NINI SĂPUNARU

DIRECȚIA GENERALĂ ACTIVITĂȚI PARLAMENTARE
Director General
Cristina CRIȘU

Director General Adjunct
Mihaela BURCEA

Elaborat:

Consilier
Cristian TOADER