



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI

Biroul permanent al Senatului

640.688 / 3.01.2024

DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Biroul permanent al Senatului

Bp. 640.688 / 3.01.2024

Nr. 13775/2023
27. DEC. 2023

**Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 18 decembrie 2023

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.198/2023 a învățământului preuniversitar și a Legii nr.199/2023 a învățământului superior (Bp. 680/2023);*
2. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii învățământului superior nr.199 din 4 iulie 2023 (Bp. 681/2023);*
3. *Propunerea legislativă pentru modificarea unor acte normative în materie electorală (Bp. 563/2023; L. 640/2023);*
4. *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 (Bp. 605/2023). L.688/2023*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

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 unor acte normative în materie electorală*, inițiată de domnul deputat AUR George-Nicolae Simion împreună cu un grup de parlamentari AUR, neafiliați (Bp. 563/2023, L 640/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea art. 389 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul majorării pedepselor stabilite pentru infracțiunea de violare a confidențialității votului.

Totodată, așa cum reiese din *Expunerea de motive*, se intenționează reglementarea ca infracțiune a faptei de fotografiere sau filmare prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot, prin eliminarea acestei contravenții din cuprinsul art. 108 lit. o) din *Legea nr. 115/2015¹* - art. II, în sensul următor: „o) *nerespectarea dispozițiilor art. 90 privind prezența altor persoane în cabina de vot în timpul exercitării dreptului de vot.*”

¹ o) *nerespectarea dispozițiilor art. 90 privind prezența altor persoane în cabina de vot, precum și fotografierea sau filmarea prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot;*

II. Observații

1. Precizăm că în „*Liniile directoare cu privire la alegeri - Codul bunelor practici în materie electorală*”, adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002), referitor la cele cinci *principii* fundamentale, care stau la baza patrimoniului electoral european - *sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct*, s-a stabilit că pentru fiecare persoană cu drept de vot, secretul votului nu este numai un drept dar și o obligație, nerespectarea căreia trebuie să fie sancționată prin anularea oricărui buletin de vot al cărui conținut a fost divulgat.

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

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 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*

² A se vedea, 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.

de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite -, ci modificarea lor frecvență sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri.”

Astfel, precizăm că aceste recomandări, reținute și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă³, 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. 682/2012⁴).

Față de cele expuse mai sus, apreciem că intervenția legislativă preconizată este necesar a fi 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. În ceea ce privește soluția legislativă propusă în cadrul art. I al inițiativei legislative, precizăm că în legislația electorală au existat prevederi, în prezent abrogate, care stabileau un regim sancționator unitar, mai aspru, pentru infracțiunea de violare a confidențialității votului, fără a face distincție între categoriile de făptuitori.

Astfel, art. 104 alin. (1) din *Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*⁵ prevedea că „Violarea prin orice mijloace a secretului votului de către membrii biroului electoral al

³Decizia nr. 51/2012, Decizia nr. 334/2013, 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. (1⁴) 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.

⁴ 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

⁵ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 271 din 29 martie 2004, republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 333 din 17 mai 2007 și abrogată prin 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.

secției de votare ori de către alte persoane constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani”.

Prevederi similare se regăseau în art. 60 din *Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată*⁶, art. 57 alin. (1) din *Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată*⁷, și art. 54 alin. (1) din *Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului*⁸.

După abrogarea acestor prevederi, infracțiunea de violare a confidențialității votului a rămas reglementată exclusiv în cadrul art. 389 din *Codul penal*, îmbrăcând în prezent două forme:

- forma simplă, sancționată doar cu amendă - alin. (1) al art. 389,
- forma agravată, sancționată fie cu închisoare, fie cu amendă și interzicerea exercitării unor drepturi - alin. (2) al art. 389.

Aceste prevederi sunt aplicabile în cazul tuturor tipurilor de consultări electorale.

Cu privire la art. I din inițiativa legislativă, privind modificarea art. 389 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal*, se propune agravarea regimului sancționator, prin majorarea limitelor - minimă și maximă - în sensul următor:

Art. 389. Violarea confidențialității votului.

„(1) Violarea prin orice mijloace a secretului votului se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă penală.

(2) Dacă fapta a fost comisă de un membru al biroului electoral al secției de votare, pedeapsa este închisoare de la 1 la 5 ani sau amendă penală și interzicerea exercitării unor drepturi”.

În acest sens, arătăm că regimul pedepselor constituie expresia politicii penale a statului, fiind astfel de competența exclusivă a Parlamentului, în calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare a țării.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că regimul pedepselor constituie o problemă de politică penală, pe care organul legislativ este singurul îndreptățit să o soluționeze în funcție de împrejurările existente la un moment dat în domeniul criminalității.

Stabilirea pedepselor pentru infracțiuni intră în marja de apreciere a legiuitorului, însă acesta trebuie să aibă în vedere fixarea unor limite

⁶ Art. 60 a fost abrogat prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2009 privind modificarea și completarea Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, aprobată prin Legea nr. 98/2011.*

⁷ Art. 57 a fost abrogat prin *Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal.*

⁸ Art. 54 a fost abrogat prin *Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal. Legea nr. 35/2008 a fost abrogată prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente.*

raționale, care să corespundă în abstract importanței valorii sociale ocrotite.

Astfel, prin *Decizia nr. 688/2017*⁹, Curtea Constituțională a apreciat că, în reglementarea sancțiunilor de drept penal de către legiuitor, trebuie stabilit un echilibru între dreptul fundamental, care face obiectul limitării impuse de sancțiune, și valoarea socială a cărei protecție a determinat limitarea.

În acest sens, arătăm că limitele de pedeapsă propuse sunt disproporționate prin raportare la ansamblul normativ în vigoare, inclusiv cel care reglementează infracțiunile în materie electorală și că nu se justifică o astfel de propunere de agravare a regimului sancționator, aceasta ignorând ansamblul sistemului normativ în materie penală.

Astfel, după cum se cunoaște, cadrul legislativ în materia dreptului penal substanțial a fost supus unui amplu proces de reformă. Domeniul dreptului penal material a fost modificat în mod substanțial, prin adoptarea și intrarea în vigoare a noului *Cod penal (Legea nr. 286/2009)*, precum și a *Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*.

Menționăm și faptul că reforma legislației penale operate prin *Legea nr. 286/2009* și *Legea nr. 187/2012* a fost motivată și de constatarea că nu o mărire formală a pedepselor reprezintă soluția optimă pentru combaterea criminalității, ci aplicarea cu celeritate de către organele judiciare a unor pedepse exemplare în raport de faptele reținute și de pericolul social al acestora. De altfel, practica judiciară din perioada de aplicare a *Codului penal* din 1968 a demonstrat și ea că nu mărire exagerată a limitelor de pedeapsă este soluția eficientă pentru combaterea criminalității.

Precizăm că, într-un stat de drept, întinderea și intensitatea represiunii penale trebuie să rămână în limite determinate, prin raportare la importanța valorii sociale lezate pentru cei care înfrâng pentru prima oară legea penală, urmând să crească progresiv pentru cei care comit mai multe infracțiuni înainte de a fi definitiv condamnați și cu atât mai mult pentru cei aflați în stare de recidivă - în acest context reamintim faptul că în *Codul penal* este reglementat un regim sancționator mai sever față de *Codul penal* din 1968 pentru concursul de infracțiuni și recidivă.

În concluzie, se poate observa că instrumentul optim pentru o combatere eficientă a infracțiunilor nu este o mărire exagerată a

⁹ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 39 alin. (1) lit. b) din Codul penal.

pedepselor, ci existența unui sistem sancționator proporțional cu gravitatea faptelor săvârșite, susținut de o aplicare promptă a acestor pedepse de către organele judiciare.

Prin urmare regimul sancționator propus este unul mult prea sever și nu se corelează cu regimul sancționator al celorlalte infracțiuni electorale din *Codul penal*, maximul special din *Codul penal* fiind de 7 ani.

Mai precizăm că sintagma „*amendă penală*”, utilizată de inițiatori în textul art. I al propunerii legislative, nu se regăsește în *Codul penal* în vigoare. În acest sens, arătăm că art. 61-64 ale *Codului penal*, respectiv Partea Generală, Titlul III - Pedepsele, Capitolul II - Pedepsele principale, Secțiunea a 3-a, reglementează „*amenda*”.

3. Referitor la textul art. II al inițiativei legislative, evidențiem faptul că *Legea nr. 115/2015* este singura dintre legile electorale care reglementează contravenția de fotografiere sau filmare, prin orice mijloace, a buletinului de vot, de către alegător, în timpul exercitării dreptului de vot.

Subliniem că prin inițiativa legislativă, așa cum reiese și din *Expunerea de motive*, se intenționează reglementarea ca infracțiune a faptei de fotografiere sau filmare prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot, prin eliminarea acestei contravenții din cuprinsul art. 108 lit. o) din *Legea nr. 115/2015*¹⁰ - art. II, în sensul următor:

„o) *nerespectarea dispozițiilor art. 90 privind prezența altor persoane în cabina de vot în timpul exercitării dreptului de vot;*”

Totodată, conform art. 389 alin. (1) din *Codul penal*, actualmente, violarea prin orice mijloace a secretului votului se pedepsește cu amendă.

Or, din punct de vedere al elementului material, fapta prevăzută prin art. 389 din *Codul penal* constă într-o acțiune sau inacțiune de încălcare a unuia dintre atributele esențiale ale dreptului de a alege, și anume confidențialitatea votului, ca garanție a libertății totale de exprimare a opțiunii electorale.

Astfel, săvârșirea acestei infracțiuni poate îmbrăca o varietate de modalități factice, prin care una sau mai multe persoane iau cunoștință total sau parțial de opțiunea votantului/alegătorului.

¹⁰ o) *nerespectarea dispozițiilor art. 90 privind prezența altor persoane în cabina de vot, precum și fotografierea sau filmarea prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot;*

Spre exemplu, amplasarea unei camere video în cabina de vot este un exemplu concret de săvârșire a acestei infracțiuni¹¹.

De asemenea, precizăm că sunt incidente dispozițiile prevăzute la art. 389 *Cod penal*, spre exemplu, în ipoteza în care o persoană deschide buletinul de vot al unui alegător ori intră în cabina de votare pentru a afla cu cine votează persoana respectivă. Violarea secretului votului este îndeplinită indiferent câte persoane au aflat, în mod nelegal, despre opțiunea electorală a unui alegător. Nu are importanță modul în care votează o persoană, cu ce candidat ori partid politic a votat, dacă votul a fost alb ori dacă și-a invalidat buletinul de vot, fiind suficient că secretul acestei opțiuni electorale să fi fost încălcat.

Astfel, în ce privește subiectul activ, pentru varianta tip a infracțiunii de la alin. (1) al art. 389, subiectul activ nemijlocit nu este calificat, dispozițiile legale neimpunând cerința unei calități speciale a acestuia. Însă, în cazul variantei agravate a incriminării, subiectul activ este circumstanțiat, fiind necesară calitatea de membru electoral al secției de votare. Subiectul pasiv este reprezentat de stat, prin organele specializate ale acestuia, care desemnează membrii birourilor secțiilor de votare, dar și de alegătorul care, în urma exprimării votului său, este lezat în exercitarea acestui drept, prin încălcarea caracterului secret al acestuia, care garantează libera sa exprimare în cadrul procesului electoral.

Or, astfel cum rezultă din analiza *Expunerii de motive*, se dorește ca teza a II-a de la lit. o) să fie incriminată, și anume fotografierea sau filmarea prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot.

Prin urmare, această manieră de reglementare este neclară, fiind necesară clarificarea intenției de reglementare, întrucât nu reiese în concret cine este subiectul activ și subiectul pasiv. Rezultă că, dacă s-ar reglementa în acest sens, alegătorul însuși ar fi și subiect activ al infracțiunii, dar și subiect pasiv secundar, ceea ce este un nonsens.

Prin urmare, prin eliminarea tezei a II-a din cuprinsul art. 108 lit. o) din *Legea nr. 115/2015* (fotografiere sau filmare prin orice mijloace a buletinului de vot de către alegători în timpul exercitării dreptului de vot), nu înseamnă că această faptă va constitui elementul material al infracțiunii prevăzute la art. 389 alin. (1) din *Codul penal*.

¹¹ V. Dobrinoiu ș.a., *Noul Cod penal comentat. Partea specială, Editura Universul juridic, București, 2016, p. 1001-1002.*

Dacă aceasta este intenția de reglementare a inițiatorilor, se impune reanalizarea soluțiilor propuse, astfel încât aceasta să aibă corespondent și să se reflecte în textele propuse.

Nu în ultimul rând, apreciem că reglementarea ca infracțiune ar trebui să țină seama de *principiul ultima ratio*. Așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, utilizarea mijloacelor de drept penal pentru protejarea unor valori sociale trebuie să se realizeze de către legiuitor cu respectarea *principiului ultima ratio*. Prin *Decizia nr. 405/2016*¹² (par. 68 - 69), Curtea a reținut că, din perspectiva *principiului „ultima ratio”* în materie penală „*nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală, această sancțiune fiind singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ etc., fiind improprii în realizarea acestui deziderat”*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, **Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ion-Mareșel CIOLACU

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului

¹² referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din Codul penal din 1969, ale art. 297 alin. (1) din Codul penal și ale art. 13² din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție.