



AVIZ
referitor la propunerea legislativă privind
Codul electoral

Analizând **propunerea legislativă privind Codul electoral**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.L179 din 8.05.2003,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare adoptarea Codului electoral, act normativ unitar pentru alegerile locale, parlamentare și prezidențiale, vizând înlăturarea neconcordanțelor existente între prevederile legale referitoare la diferitele tipuri de alegeri reglementate în prezent de trei acte normative: Legea privind alegerile locale nr.70/1991, republicată, Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului nr.68/1992 și Legea pentru alegerea Președintelui României nr.69/1992.

Prin obiectul și conținutul său, inițiativa legislativă face parte, potrivit art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, din categoria legilor organice.

Semnalăm că, anterior, Consiliul Legislativ a mai primit spre avizare două inițiative legislative ale cetățenilor privind Codul electoral, care au fost avizate favorabil cu observații și propuneri, pentru care s-au emis avizele nr.1131/19.10.2001 și 466/10.04.2002.

Pentru unitate în reglementare și pentru evitarea adoptării unor soluții paralele, este necesar ca în procedura parlamentară aceste proiecte să fie dezbătute împreună.

2. În ceea ce privește stabilirea sistemului de scrutin folosit, a normei de reprezentare, a numărului de deputați și de senatori, a zilei și orelor destinate exercitării dreptului de vot și a altor probleme care privesc desfășurarea campaniei electorale, acestea reprezintă în esență, opțiuni politice și de oportunitate, asupra cărora Consiliul Legislativ nu are abilitatea de a se pronunța.

3. Semnalăm că proiectul de lege cuprinde o serie de dispoziții care, așa cum vom preciza în continuare, nu sunt corelate între ele și în același timp sunt greu de aplicat în practică.

Totodată, în mod frecvent, în proiect sunt folosite unele noțiuni care ar putea crea confuzii în interpretare și aplicare.

Spre exemplu, în mod incorect este folosită sintagma “secretarul consiliului local (art.52 alin.(1)), în loc de secretarul comunei sau al orașului, după caz, precum și expresia “candidaturile pentru **posturile** de primari”, în loc de “candidaturile pentru primari”.

În alte situații, noțiunile utilizate sunt improprii stilului normativ, cum este aceea de “onorabilitate” utilizată în cuprinsul art.17 alin.(2).

Tot sub acest aspect semnalăm că la **art.12 alin.(1) și (2), art.13 alin.(6), art.15 alin.(1), (2), (5) și (6), 22 lit.q), 32 alin.(13)**, sintagmele “organizațiile minorităților naționale”, “organizații ale minorităților naționale”, “organizațiile aparținând minorităților naționale”, și “organizație a minorității naționale” contravin dispozițiilor art.59 alin.(2) din Constituție referitoare la alegerea Camerei Deputaților care utilizează expresia “organizațiile **cetățenilor** aparținând minorităților naționale”. De aceea, este necesar ca în întregul text al proiectului să fie folosită exprimarea constituțională: “organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale” sau, acolo unde este cazul, “organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale”.

4. Pe planul structurii proiectului de lege, este de menționat faptul că acesta nu este în concordanță cu exigențele normelor de tehnică legislativă, întrucât marcarea capitolelor nu este făcută cu cifre romane, iar unele secțiuni, cum este Secțiunea a 3-a a Capitolului II, și chiar capitole (Capitolul 3) sunt alcătuite dintr-un singur articol.

5. Semnalăm că norma din cuprinsul **art.20 alin.(3)** referitoare la salarizare nu este corectă, întrucât cele două anexe ale Legii nr.154/1998 nu mai sunt în vigoare, textul urmând să facă referire la noile reglementări în domeniu.

6. Referitor la listele electorale, reglementate la art.46-53, menționăm că textele nu precizează, în cazul alegerilor parlamentare și prezidențiale, dacă în listele electorale suplimentare se înscriu și persoanele cu domiciliul în altă circumscripție electorală, norma de la art.50 alin.(2) reglementând înscrierea în aceste liste numai a persoanelor **care domiciliază în circumscripția electorală respectivă**, dacă au fost omise din liste.

Totodată, proiectul nu cuprinde nici o dispoziție referitoare la militarii în termen, la elevii și studenții plecați la studii în alte localități, adică în alte circumscripții electorale decât cele de domiciliu.

7. La **art.63 alin.(6)** nu se înțelege rațiunea pentru care norma **exceptează** candidații pentru consiliile locale de la obligația de a declara apartenența sau neapartenența la securitate ca poliție politică.

8. Semnalăm că potrivit **art.105** din proiect, închiderea secției de votare se face la ora 19, neexistând posibilitatea prelungirii votării. Supunem atenției inițiatorului să analizeze totuși și situațiile, des întâlnite în practică, în care la ora închiderii, la secția de votare mai există încă numeroase persoane care așteaptă să-și exprime votul.

9. Sugerăm inițiatorului revederea soluțiilor privitoare la desfășurarea “**alegerilor prin corespondență**”, reglementate la **art.106-109** din proiect, având în vedere, pe de o parte, că prin aceasta nu se realizează cerința constituțională a **secretului votului** iar, pe de altă parte, aceste operațiuni impun cheltuieli mari pentru realizarea corespondenței.

Proiectul nu prevede nici modalitățile de verificare dacă votul exprimat aparține **numai** cetățenilor înscriși în listele electorale permanente ale localităților unde au avut ultimul domiciliul, având în vedere că pentru înscrierea pe listele electorale a acestor persoane, sunt implicate doar Autoritatea Electorală Permanentă și autoritățile locale respective. În plus, potrivit art.47 alin.(5), listele electorale permanente se întocmesc în 2 exemplare, dintre care unul se depune la Autoritatea Electorală Permanentă, în timp ce, potrivit art.108 alin.(2), buletinele de vot ale acestor persoane sunt primite de **biroul electoral județean**.

În aceeași ordine de idei, semnalăm că deși potrivit art.108 alin.(2) birourile electorale județene sunt cele care primesc plicurile cu conținutul buletinelor de vot, norma din cuprinsul art.125 alin.(2), referitoare la cuprinsul procesului-verbal întocmit de biroul electoral județean nu menționează cum anume se evidențiază **aceste** voturi a

căror centralizare urmează să se realizeze la nivelul circumscripției electorale (regiune).

Semnalăm, totodată, că termenul de “45 zile înaintea alegerilor”, prevăzut la art.107, nu este corelat cu termenul de la art.72 alin.(5) (la care se adaugă și termenele prevăzute la art.76 alin.(1), (2), (5) și (6)), privitoare la depunerea candidaturilor și rămânerea definitivă a acestora, astfel încât la termenul prevăzut de art.107 candidaturile încă nu au rămas definitive.

În plus, trebuie avut în vedere faptul că după rămânerea definitivă a candidaturilor, urmează imprimarea buletinelor de vot care, potrivit art.85(2), se face “cu cel puțin **10 zile înainte de data alegerilor**”. Rezultă că abia după imprimarea buletinelor de vot acestea ar putea fi trimise de Autoritatea Electorală Permanentă celor care urmează să voteze prin corespondență.

Considerăm că și soluția prevăzută la **art.108 alin.(1), teza a doua**, referitoare la plata taxelor poștale pentru trimiterea prin corespondență a buletinelor de vot de către alegătorii români din alte țări este nefuncțională, deoarece autoritățile poștale din țările respective nu vor presta asemenea servicii **pe credit**, în lipsa unei convenții în acest sens între statele respective și România.

10. Norma prevăzută la **art.111 alin.(7)**, potrivit căreia urnele se deschid pe rând “după ce se efectuează numărătoarea buletinelor de vot și se consemnează rezultatele în procesul-verbal de la urna anterioară”, trebuie reanalizată și corelată cu dispozițiile art.112 alin.(1), conform cărora pentru fiecare tip de alegeri se va încheia **câte un proces-verbal**. Or, cum acest proces-verbal cuprinde, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, datele finale ale votului exprimat, rezultă că datele “intermediare” obținute prin deschiderea pe rând a urnelor nu pot fi cuprinse în acest proces-verbal.

11. Având în vedere că proiectul se dorește a fi un act unitar, care să reglementeze toate tipurile de alegeri, abrogându-se în mod corespunzător toate actele normative anterioare, este necesar ca în cuprinsul Secțiunii a III-a a Capitolului XVIII să fie reglementate și **situațiile speciale** care, ipotetic, pot apărea în procedura electorală, cum sunt:

- situația în care doi candidați au același număr de voturi;
- situația în care pe poziția a doua se situează doi candidați cu același număr de voturi;
- situația în care, în al doilea tur de scrutin, unul din cei doi candidați se retrage sau decedează.

Sub acest aspect, semnalăm că norma din debutul **art.137** alin.(2), potrivit căreia “În al doilea tur de scrutin participă primii **doi candidați** care au obținut cel mai mare număr de voturi”, nu este corectă. De aceea, propunem ca textul să se refere la candidații care au obținut cel mai mare număr de voturi și care se situează **pe primele două locuri**.

12. Norma din partea introductivă a **art.140**, potrivit căreia faptele constituie contravenții “dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni” este în dezacord cu definiția dată contravenției în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor care prevede că fapta descrisă drept contravenție în actul normativ și prevăzută cu sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând să schimbe, prin interpretare, caracterizarea ei juridică.

Tocmai pentru a elimina orice confuzii între contravenții și infracțiuni prin ordonanța menționată a fost omisă din definiția contravenției compararea pericolului social al acesteia cu cel al infracțiunii, iar prin Legea nr.180/2002 de aprobare a ordonanței s-a introdus precizarea de principiu conform căreia “legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală”.

Prin urmare, propunem eliminarea din text a expresiei menționate.

13. În proiect nu se regăsește fapta contravențională constând în refuzul președintelui sau al vicepreședintelui biroului electoral de circumscripție de a elibera o copie certificată de pe procesul-verbal prevăzut la art.81 alin.(6), contravenție introdusă, ca lit.p) prin Ordonanța de urgență nr.28/2000 pentru modificarea și completarea Legii nr.70/1991 privind alegerile locale (Monitorul Oficial nr.153 din 13 aprilie 2000).

14. La **lit.q) din alin.(1) al art.146**, descrierea faptei contravenționale este imprecisă și se suprapune în parte cu fapta descrisă la **lit.m)** care reia descrierea faptei din art.7 alin.(1) lit.b) din Legea nr.43/2003 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

15. Fapta descrisă la **lit.r)** din același text este prevăzută într-o redactare mai bună în **art.27 lit.f)** din Legea nr.43/2003, raportul financiar putând fi depus și la mai puțin de o lună, dacă data este **în termenul** prevăzut de lege.

16. Contravenția de la **lit.s)** pare a se suprapune celei de la **lit.h)** și nu prezintă deosebiri semnificative, de fond, față de cea descrisă la **lit.t)**.

17. În textul de la **lit.u)**, în afară de faptul că trebuie scris corect “Legea nr.43/2003”, remarcăm că fapta este mai exact descrisă în **art.29** din această lege, făcând o precizare importantă privind sancțiunea amenzii aplicabile, precizare care nu se regăsește în proiect. În plus, textul din proiect introduce sancțiunea închisorii contravenționale, care nu figurează în textul legii, adoptată totuși destul de recent.

18. În măsura în care proiectul preia contravenții din Legea nr.43/2003, este necesar ca textele corespunzătoare din lege să fie propuse spre abrogare pentru a nu se crea reglementări paralele.

19. În ce privește dispozițiile din **art.155**, considerăm că ele pot lipsi din proiect, atât legea penală, cât și regimul juridic al contravențiilor cuprinzând prevederi în legătură cu confiscarea.

Dacă reglementarea va rămâne totuși în proiect, este necesar ca textul să fie prevăzut, în mod corespunzător, atât în capitolul privind contravențiile cât și în capitolul privind infracțiunile.

20. Din punct de vedere al sistematizării normelor din cuprinsul titlului III, menționăm următoarele:

a) **Titlul VI -Contravenții, infracțiuni și sancțiuni-** este necorespunzător. Dacă titlul se referă la contravenții și infracțiuni, este de la sine înțeles că pentru aceste fapte antisociale se prevăd sancțiuni specifice cu care fac corp comun într-o reglementare unitară.

Prin urmare, tratarea sancțiunilor într-un capitol separat este lipsită de logică juridică, aceasta impunând tratarea în capitole separate a contravențiilor (Capitolul 21) cu întreaga reglementare a acestora, inclusiv sancțiunile și a infracțiunilor (Capitolul 22) care au fost tratate corect împreună cu pedepsele specifice.

b) Între sancțiunile contravenționale (**art.141**) și constatarea contravențiilor (**art.146**) nu pot fi introduse reglementări care nu au nici o legătură cu materia contravențiilor (art.142, 144 și 145), iar **art.143** ar trebui să figureze ca **alin.(2)** la art.141.

De asemenea, în art.146 **alin.(3)** nu poate fi inclus între alin.(2) privind aplicarea amenzii și alin.(4) privind procedura soluționării procesului-verbal de constatare a contravențiilor, ci ar trebui să fie autonomizat într-un articol separat, în care textul din proiect ar trebui completat, potrivit practicii legislative, cu precizarea: **aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările ulterioare.**

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. **La art.2 alin.(2)**, pentru un plus de rigoare normativă în redactarea textului, propunem înlocuirea expresiei “orice cetățean român”, prin expresia “ca și ceilalți cetățeni români”.

2. **La art.6 alin.(2)**, propunem eliminarea expresiei “pe acesta”, întrucât nu este necesară.

3. Din considerente gramaticale, **la art.8 alin.(2)** textul trebuie să se refere la publicarea **hotărârii Guvernului** privind data alegerilor.

4. **La art.10 alin.(4)**, expresia “în acest caz” nu este necesară, urmând să fie eliminată.

5. **La art.12 alin.(3)**, cuvântul “înglobează” propunem să fie înlocuit prin “cuprinde”, mai potrivit în context.

6. **La art.13 alin.(3)**, pentru un plus de precizie a normei este necesar să se adauge, în finalul textului, cuvântul “locuitori”.

7. **La art.14**, textul trebuie să precizeze că se referă la Președintele României. Observația este valabilă și pentru titlul Secțiunii a 3-a.

8. **La titlul Capitolului 3**, pentru mai multă rigoare normativă și având în vedere conținutul art.15, propunem înlocuirea cuvântului “Participantii” prin cuvântul “Candidații”, întrucât participanți la alegeri sunt și alegătorii.

Totodată, semnalăm că acest capitol este constituit doar dintr-un singur articol, contrar cerințelor normelor de tehnică legislativă.

9. **La art.15**, din redactarea actuală nu rezultă cu claritate dacă alianțele electorale se pot înființa și la nivel central, lăsându-se impresia că acestea se realizează numai până la nivelul organizațiilor politice județene.

Din considerente gramaticale, **la art.15 alin.(1)**, cuvântul “alegerilor” trebuie înlocuit cu “alegerile”, expresia corectă fiind “pentru alegerile locale”.

10. Norma din cuprinsul **art.16 alin.(1) teza a doua**, referitoare la înființarea Autorității “în termen de 30 de zile de la publicarea prezentei legi” trebuie coroborată cu dispozițiile art.56, potrivit cărora legea intră în vigoare “în termen de 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României”.

Pentru acest motiv, dar și pentru un spor de precizie în redactare, propunem ca textul să fie reformulat, astfel:

“Art.16.- (1) În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi se înființează Autoritatea Electorală Permanentă, denumită în continuare Autoritatea”.

Totodată, întrucât această normă prevede denumirea prescurtată a Autorității Electorale Permanente, în cuprinsul proiectului este necesară utilizarea acesteia în locul denumirii complete.

11. La art.17 alin.(2), pentru o exprimare normativă a textului, propunem înlocuirea expresiei “trebuie să fie”, prin cuvântul “sunt”.

Totodată, pentru ca textul să fie în concordanță cu dispozițiile art.16 alin.(3) și 35 din Constituție conform cărora funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate de persoanele care au **numai** cetățenia română este necesară efectuarea acestei precizări.

La **alin.(3) lit.a)**, al acestui articol redactarea nu este precisă, întrucât nu definește ce se înțelege prin formularea “organizații care sprijină un partid politic” și nici cine urmează să constate în mod obiectiv situația respectivă. Propunem eliminarea ultimei părți a textului lit.a).

Prevederile înscrise la **alin.(4) și (6)** ale art.17 nu sunt corelate, întrucât în primul alineat se prevede că membrii autorității sunt numiți pentru o perioadă de 6 ani, pentru ca apoi la alin.(6) să se menționeze că după o perioadă de 2 ani de la numirea primilor membri ai autorității să se facă reînnoirea mandatelor **anual**.

Observația este valabilă și pentru art.18 alin.(2) și (4).

12. La art.20 alin.(1), pentru o mai bună exprimare, propunem ca textul să debuteze cu sintagma “Autoritatea elaborează și aprobă”.

13. Pentru uniformitate în redactarea **art.22**, este necesar ca textul propus pentru **lit.a)** să debuteze cu sintagma “**pregătește**, în colaborarea cu autoritățile administrației publice locale ...”.

14. La art.24, supunem atenției inițiatorului să reanalizeze atribuția Autorității de a emite hotărâri în interpretarea legii, având în vedere principiile de drept potrivit cărora organul care emite actul are și competența de a-l interpreta.

15. La art.30, este necesar să se prevadă și cine face numerotarea circumscripțiilor electorale în cadrul fiecărui județ. În acest sens propunem înlocuirea expresiei “Numărul fiecărei circumscripții electorale”, din debutul textului, prin expresia “stabilirea numărului fiecărei circumscripții electorale în cadrul județului și al municipiului București se face prin ordin al prefectului și ...”.

16. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, la **art.32 alin.(5)**, cuvântul “alineatul” trebuie înlocuit cu abrevierea “alin.”. Observația este valabilă și pentru art.127 alin.(2) și (3) și art.146 alin.(3).

17. Pentru uniformitate în redactarea **art.33**, textul de la **lit.i)** trebuie să debuteze cu expresia “totalizează voturile exprimate”, urmând să fie eliminată sintagma “biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească și municipală” ca superfluă, partea introductivă a articolului precizând care anume birouri electorale sunt avute în vedere.

Totodată, la **lit.k)**, textul trebuie să debuteze prin cuvântul “înaintează”, la **lit.l)**, prin expresia “transmite în termen de ...”, iar la **lit.p)**, prin cuvântul “comunică”.

Această ultimă observație este valabilă și pentru art.36 lit.e), pentru art.39 lit.c) și art.41 lit.g), unde textele trebuie să debuteze, de asemenea, prin cuvântul “comunică”.

18. Întrucât **art.37 alin.(1)** cuprinde o enumerare, este necesar ca textele să fie marcate cu literele a) și b), iar trimiterea la regiuni să se facă sub forma “regiunile **prevăzute la art.12**”.

Referitor la termenul de 120 de zile, acesta trebuie să se calculeze de la data **intrării în vigoare** a prezentei legi, nu de la data publicării ei.

19. La **art.42 alin.(2)**, textul trebuie să debuteze cu sintagma “Desemnarea juriștilor se face”, iar la **alin.(3)** cuvântul “precedent” trebuie înlocuit cu cifra “(2)”, fiind vorba despre “alin.(2)”.

Observația este valabilă și pentru alin.(8) al aceluiași articol, unde cuvântul “precedente” trebuie înlocuit cu alineatele avute în vedere de inițiator.

Înlocuirea cuvântului “precedent” cu trimiterea la alin.(1) este necesară și la art.126 alin.(2).

20. Din considerente gramaticale, la **art.43 lit.b) și c)**, cuvântul “primește” din debutul textelor trebuie înlocuit cu “primesc”, fiind vorba despre birourile electorale ale secțiilor de votare.

Totodată, la **lit.j)**, textul propus trebuie să debuteze prin cuvântul “eliberează”.

21. La **art.70 alin.(4)**, textul are în vedere, în mod greșit, două căi de atac, “respectiv contestația și **cererea de recurs**”, întrucât este vorba doar de “contestație”.

22. La **art.77**, trimiterea la “art.78 alin.(1), (2), (5) și (6)” este greșită, fiind, de fapt, vorba de “art.76 alin.(1), (2), (5) și (6)”.

23. Din considerente gramaticale, la **art.81** expresia “se va face” trebuie înlocuită cu expresia “se fac”, fiind vorba atât despre tipărirea buletinelor de vot, cât și despre realizarea ștampilelor.

24. La **art.94 alin.(2)**, textul trebuie să precizeze că este vorba despre președintele **biroului electoral al secției de votare**.

25. La **art.98 alin.(4)**, expresia corectă este “listele electorale **permanente**”.

26. La **art.118**, pentru un plus de precizie normativă, propunem înlocuirea expresiei “în termen de “, prin expresia “la împlinirea unui termen de”.

27. La **art.135 alin.(1)**, în corelare cu norma prevăzută la art.7, potrivit căreia “**orice tip** de alegere se desfășoară ... numai sâmbăta”, propunem înlocuirea expresiei “în a treia **duminică**”, prin expresia “în a treia **sâmbătă**”.

28. Norma prevăzută la **art.156**, referitoare la intrarea în vigoare a legii “în termen de 6 luni de la **data** publicării” nu este corectă, deoarece aceasta exprimă **un interval de timp și nu o dată certă**. Propunem de aceea ca textul să precizeze că legea intră în vigoare **la 6 luni de la publicarea în Monitorul Oficial**.

29. La **art.159**, din considerente de tehnică legislativă, propunem ca prepoziția “La”, din debutul textului, să fie înlocuită cu prepoziția “Pe”.

De asemenea, actele normative propuse spre abrogare trebuie însoțite de toate elementele de identificare, respectiv, numărul și data publicării sau republicării în Monitorul Oficial, urmată de sintagma “cu modificările și completările ulterioare” în cazul Legii nr.70/1991 și al Legii nr.68/1992.

În ceea ce privește Legea nr.69/1992, în finalul datelor de identificare ale acesteia trebuie inserată sintagma “cu modificările ulterioare”.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București
Nr. 437/20.05.2003