



AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind unele măsuri privind buna organizare și desfășurare a alegerilor locale din anul 2020

Analizând propunerea legislativă privind unele măsuri privind buna organizare și desfășurare a alegerilor locale din anul 2020 (B171/16.04.2020), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1850/23.04.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D423/24.04.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare adoptarea unor măsuri privind buna organizare și desfășurare a alegerilor locale din anul 2020, măsuri ce vizează procedura de votare și garanțiile electorale.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, potrivit 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.

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

2. Întrucât propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare referitoare la fișa financiară.

Precizăm că, prin Decizia nr.331/2019, Curtea Constituțională a reținut că „lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

3. Referitor la soluțiile legislative propuse prin proiect, este de analizat dacă nu devin incidente următoarele considerente reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.150/2020:

„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), la paragraful 65 din Raportul explicativ, prevede că "Ceea ce trebuie evitat este nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite -, ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic (...)”.

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.

Aceste recomandări, reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă (Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, Decizia nr.334 din 26 iunie 2013, Decizia nr.146 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.240 din 28 martie 2019), nu pot fi ignorate, chiar dacă nu au caracter obligatoriu. Curtea, luând în discuție forța juridică a dispozițiilor Codului bunelor practici în materie electorală, a reținut 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 (...)"

Așadar, un prim aspect al principiului securității juridice în materia electorală îl vizează frecvența modificărilor legislative, care determină impredictibilitatea cadrului normativ și confuzia alegătorilor cu privire la sistemul de scrutin aplicabil. Alternativ, este 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 (...).

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

Menționăm că, recent, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2020, au fost adoptate o serie de măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, printre care și măsuri ce vizează numărul minim al susținătorilor necesar pentru depunerea unei candidaturi, depunerea listelor cu susținători.

4. În ceea ce privește soluțiile legislative preconizate la **alin.(5) – (16)**, menționăm că impunerea prin Legea nr.115/2015 a obligației întocmirii de către competitorii electorali a listelor de susținători a avut drept scop stabilirea unui anumit nivel de reprezentativitate și susținere la nivel local drept condiție pentru depunerea candidaturilor. Având în vedere acest aspect, este de analizat dacă prin depunerea unor **garanții electorale** s-ar putea asigura, sub acest aspect, îndeplinirea scopului legii. Pe de altă parte, sugerăm să se analizeze dacă măsura propusă ar fi de natură să asigure condiții egale competitorilor electorali.

În plus, quantumul ridicat al garanțiilor, prevăzut la alin.(9), ar putea avea un efect prohibitiv la depunerea candidaturilor, cu

consecința afectării dreptului fundamental de a fi ales, prevăzut de art.37 din Constituție.

5. Sub rezerva celor de mai sus, pe plan redacțional și sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, la actuala formă a proiectului, se rețin următoarele:

5.1. La **titlu**, pentru rigoarea exprimării, sintagma „*privind unele măsuri privind*” se va înlocui cu formularea „*privind adoptarea unor măsuri pentru*”.

5.2. În ceea ce privește structura proiectului, având în vedere prevederile art.48 alin.(4) teza finală din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Pentru claritatea, concizia și caracterul unitar al textului unui articol se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate*”, este recomandată reformularea proiectului în mai multe articole, marcate prin cifre arabe, cu respectarea legăturii tematice dintre norme.

5.3. La actualul **articolul unic**, având în vedere că alin.(1) cuprinde o ipoteză juridică distinctă, constând într-o normă derogatorie de la prevederile Legii nr.115/2015, cu modificările și completările ulterioare, privind procedura de vot și condiția prevăzută de lege privind numărul de susținători, propunem redarea printr-un articol distinct, cu menționarea expresă a elementelor structurale de la care se derogă. În consecință, alineatele subsecvente se vor structura în articole și alineate, marcate corespunzător.

De asemenea, deoarece potrivit uzanțelor în redactarea actelor normative, în cazul derogărilor nu se menționează editorialul în care a fost publicat actul normativ de la care se derogă, sintagma „*publicată în Monitoriul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 20 mai 2015*” se va elimina.

5.4. La **alin.(6)**, semnalăm că norma propusă are o formulare deficitară, prin urmare recomandăm reformularea acesteia.

5.5. La **alin.(7)**, pentru rigoarea exprimării, termenul „*venituri*” se va reda sub forma „*veniturile*”, iar prepoziția „*din*” și expresia „*de aceștia*” din sintagma „*din donații primite de aceștia*” se vor elimina.

5.6. La **alin.(8)**, semnalăm că expresia „*de a preda mandatarului financiar competent o declarație cu indicarea sursei garanției electorale*” este imprecisă, prin urmare recomandăm revederea și reformularea acesteia.

5.7. La alin.(11), întrucât, în redactarea propusă, prin mărimea sa, norma nu asigură o înțelegere facilă și având în vedere că, potrivit normelor de tehnică legislativă, *„dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se pot adăuga noi propoziții sau fraze, separate prin punct și virgulă”*, propunem revederea și reformularea textului. Reiterăm această observație și pentru alin.(12).

5.8. La alin.(13), sintagma *„în cel mult 30 de zile”* se va înlocui cu formularea *„în termen de 30 de zile”*; observația este valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.


PRESEDINTE


dr. Dragoș



București

Nr. 1477/19.05.2020.

L. nr. 115/2015

M. Of. nr. 349/20 mai 2015

Lege 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

1 promulgată prin D. nr. 473/2015 M. Of. nr. 349/20 mai 2015

Decret privind promulgarea Legii 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

2 rectificare

M. Of. nr. 316/25 apr. 2016 rectifică art. 38 alin. (2) teza a II-a

RECTIFICARE

3 modificări prin O.U.G. nr. 40/2019 M. Of. nr. 446/4 iun. 2019

Ordonanță de urgență privind 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, pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

modifică art. 1 alin. (2), (4) și (5), art. 3 alin. (2), art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (2), art. 7 alin. (1), (4) și (5), art. 11 alin. (2), art. 15 alin. (1), art. 26 alin. (5) și (15), art. 27 alin. (1) lit. d), i) și j), art. 30 alin. (2) și (11), art. 31 lit. d), art. 34 alin. (2), art. 39 alin. (1) lit. g), art. 46, art. 49 alin. (1) și (2), art. 50 alin. (2), art. 57, art. 58 alin. (5) și (8) - (10), art. 79 alin. (1), art. 93 alin. (1) lit. e) - h), art. 94 alin. (1) și alin. (3) lit. g), art. 96 alin. (1), art. 98 alin. (3), art. 99, art. 102, art. 103 alin. (1), (2) lit. g) și i) și alin. (5), art. 104 alin. (1) și alin. (2) lit. g) și i), art. 121 alin. (1) și (2), art. 126 alin. (2), art. 132;
introduce alin. (5_1) la art. 26, art. 101_1, alin. (2_1) - (2_4) la art. 121

4 modificări prin O.U.G. nr. 57/2019 M. Of. nr. 555/5 iul. 2019

Ordonanță de urgență privind Codul administrativ

modifică art. 27 alin. (1) lit. i), art. 103 alin. (5) și art. 107

Notă: Denumirea "secretarul unității administrativ-teritoriale" se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al unității administrativ-teritoriale". Denumirea "secretarul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale" se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale". Denumirea "secretarul comunei, orașului, municipiului, județului", după caz, se înlocuiește, în cuprinsul tuturor actelor normative în vigoare, cu denumirea "secretarul general al comunei, al orașului, al municipiului, al județului", după caz.