



Strasbourg, 18 martie 2025

CDL-AD(2025)014

Or. Engl.

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT

(COMISIA DE LA VENEȚIA)

ROMÂNIA

OPINIE

PRIVIND

ORDONANȚA DE URGENȚĂ

**CU PRIVIRE LA FUZIUNEA ALEGERILOR DIN 2024
PENTRU PARLAMENTUL EUROPEAN
ȘI PENTRU AUTORITĂȚILE LOCALE**

aprobată de Consiliul pentru Alegeri Democratice în
cadrul celei de-a 82-a reuniuni (Veneția, 13 martie 2025)

și adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 142-a
Sesiune plenară (Veneția, 14-15 martie 2025)

Pe baza observațiilor formulate de:

**dna Renata DESKOSKA (membru, Macedonia de Nord),
dl Michael FREND (membru, Malta),
dna Katharina PABEL (membru supleant, Austria)**

Conținut

I. Introducere	3
II. Contextul și domeniul de aplicare al opiniei	3
III. Analiză	5
A. Probleme de fond.....	5
1. Fuziunea alegerilor locale și a alegerilor pentru Parlamentul European.....	5
2. Data anticipată a alegerilor locale.....	6
3. Reducerea duratei de reședință pentru a vota la un nou loc de reședință	6
4. Modificarea componenței comisiilor electorale.....	7
B. Nivelurile de reglementare: utilizarea ordonanțelor de urgență pentru a legifera	7
1. În general.....	8
2. În domeniul electoral.....	9
C. Stabilitatea legislației electorale.....	10
IV. Concluzie.....	13

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 11 martie 2024, Președintele Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) a solicitat o opinie a Comisiei de la Veneția cu privire la Ordonanța de urgență privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European din 2024 și a alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din 2024 ([CDL-REF\(2025\)009](#), Ordonanța de urgență a Guvernului OUG nr. 21/2024, denumită în continuare "OUG 21/2024"). La cererea sa a fost anexată o scrisoare din partea domnului Iulian Bulai, membru al Camerei Deputaților din Parlamentul României și al APCE, care pune accentul pe aspecte ale textului pe care le considera problematice. Biroul Comisiei de la Veneția a decis să amâne adoptarea opiniei în așteptarea alegerilor din 2024 din România (alegerile pentru Parlamentul European și locale în iunie, alegerile prezidențiale și legislative în noiembrie și decembrie).
2. Dna Deskoska, dl Frendo și dna Pabel au acționat în calitate de raportori pentru această opinie.
3. La 3 și 11 februarie 2025, o delegație a Comisiei compusă din dna Deskoska, dl Frendo și dna Pabel, însoțiți de dl Pierre Garrone din partea Secretariatului, a avut întâlniri online cu exponenți ai grupurilor politice reprezentate în Parlament, ai Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și Ministerului Justiției, ai Secretariatului General al Guvernului și ai Autorității Electorale Permanente, precum și cu organizații ale societății civile. Comisia este recunoscătoare autorităților române pentru organizarea excelentă a acestor reuniuni online.
4. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a ordonanței de urgență. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.
5. Opinia a fost redactată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor online din 3 și 11 februarie 2025. Proiectul de opinie a fost aprobat la cea de-a 82-a reuniune a Consiliului pentru Alegeri Democratice pe 13 martie 2025. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dl Mihnea Claudiu Drumea, Secretarul General al Guvernului României, acesta a fost adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 142-a sesiune plenară (Veneția, 14-15 martie 2025).

II. Contextul și domeniul de aplicare al opiniei

6. În 2024, conform calendarului, în România trebuiau să aibă loc următoarele alegeri:
 - alegerile pentru Parlamentul European;
 - alegerile locale;
 - alegerile prezidențiale - dacă în primul tur de scrutin nu se obține majoritatea voturilor alegătorilor înscriși în listele electorale, se organizează un al doilea tur de scrutin, conform art. 81 din Constituție;
 - alegerile parlamentare (organizate simultan pentru Camera Deputaților și Senat).
7. Întrucât mandatul președintelui este de cinci ani, iar cele ale Parlamentului României - ambele Camere -, ale autorităților locale și ale Parlamentului European sunt de patru ani, un asemenea "super-an electoral" ar trebui să aibă loc în România la fiecare douăzeci de ani, dacă nu sunt convocate alegeri anticipate. Niciunul din tipurile de alegeri din 2024 din România nu au fost alegeri anticipate, deci acest calendar este cunoscut de ani de zile.
8. OUG nr. 21/2024 a fost adoptată la 8 martie 2024, în baza art. 115 alin. 4 din Constituția României privind ordonanțele de urgență. Asemenea ordonanțe pot fi adoptate de Guvern

"în cazuri excepționale, a căror reglementare nu poate fi amânată". Anunțul privind organizarea unei dezbateri publice a fost făcut pe site-ul Ministerului Afacerilor Interne la 1 martie 2024, iar dezbaterea publică a fost organizată de ministerul menționat la 4 martie, în persoană și online. OUG nr. 21/2024 a comasat alegerile pentru Parlamentul European (programate pentru 9 iunie 2024) și alegerile locale (care ar fi trebuit să aibă loc în septembrie 2024), stabilind ca ambele să aibă loc la 9 iunie 2024. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2024 a fost adoptat de Senat (prima Cameră sesizată a Parlamentului) ca urmare a depășirii termenului de adoptare (articolul 75 alineatul (2) din Constituție) și apoi trimis Camerei Deputaților, Camera decizională a Parlamentului în această chestiune, care nu l-a votat încă. Alegerile locale au fost amânate cu trei luni, dar nu și data intrării în funcție a autorităților locale. Fuziunea a fost decisă de Guvern, cu puțin timp înainte de termenul limită pentru emiterea deciziilor privind organizarea alegerilor pentru Parlamentul European. Pe lângă stabilirea cadrului juridic pentru fuzionarea alegerilor, OUG 21/2024 a introdus modificări de fond în legislația electorală, în principal modificarea componenței a administrației electorale - care, în principiu, nu este aceeași pentru alegerile locale și pentru cele pentru Parlamentul European - și reducerea duratei de reședință pentru a vota la un nou loc de reședință. Ca o justificare a procedurii de urgență, Guvernul s-a referit, în preambulul ordonanței, la provocările întâmpinate de Uniunea Europeană și statele sale în anul 2024 și la rolul definitoriu al alegerilor pentru Parlamentul European din 2024 pentru viitorul Uniunii și, astfel, la importanța unei mai bune reprezentări a României în Parlamentul European printr-o prezență sporită la vot, care ar fi posibilă prin comasarea alegerilor.

9. Alegerile din 9 iunie 2024 pentru autoritățile locale și pentru Parlamentul European au fost reglementate de OUG nr. 21/2024 și au fost aplicate, în măsura în care nu au intrat în conflict cu OUG nr. 21/2024, următoarele acte normative: Legea nr. 33/2007 privind organizarea alegerilor pentru Parlamentul European; Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, de modificare a Legii administrației publice locale nr. 215/2001.¹
10. Mai multe ONG-uri și politicieni din opoziție au criticat adoptarea OUG nr. 21/2024, inclusiv decizia de comasare a alegerilor,² dispoziții specifice din ordonanță, momentul adoptării acesteia și utilizarea unei ordonanțe de urgență pentru modificarea legislației electorale.³
11. OUG nr. 21/2024 a fost evaluată de Curtea Constituțională a României în cadrul unui control de constituționalitate la cererea Curții Supreme de Justiție, care a acționat la cererea unui partid politic care contesta componența Biroului Electoral Central pentru alegerile din 9 iunie 2024⁴. La 14 mai 2024, Curtea Constituțională a decis că OUG nr. 21/2024 este constituțională în ceea ce privește justificarea urgenței, utilizarea procedurii de urgență și modificările aduse componenței Biroului Electoral Central *a priori*.⁵ În esență, în ceea ce privește excepțiile de neconstituționalitate referitoare la ordonanța de urgență în ansamblul

¹ Articolul 37 din OUG 21/2024. De asemenea, au fost aplicate următoarele acte normative: Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (actualizată); Hotărârea Guvernului nr. 10/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006 (actualizată); Decizia CNA - Consiliul Național al Audiovizualului nr. 150 (3 aprilie 2024) privind regulile pentru campaniile electorale locale; Decizia CNA nr. 149 (3 aprilie 2024) privind regulile pentru campaniile electorale pentru Parlamentul European; Instrucțiunea CNA nr. 1 (16 aprilie 2024) privind conținutul electoral audiovizual pentru serviciile media on-demand.

² <https://expertforum.ro/en/merging-elections-ep/>; <https://expertforum.ro/en/merge-elections-chaos/>

³ Vot Corect: Raport final de observare a alegerilor locale și europarlamentare, 9 iunie 2024, <https://epde.org/wpcontent/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>.

⁴ Potrivit art. 146 alin. 146 lit. d) din Constituție, controlul asupra Ordonanței de urgență a Guvernului (OUG) se realizează în cadrul unei proceduri aflate pe rolul unei instanțe, în speță Înalta Curte de Casație și Justiție; obiecția privind constituționalitatea OUG fiind invocată în dosarul aflat pe rolul instanței de către o parte în proces - în speță un partid politic, iar sesizarea Curții Constituționale fiind făcută de către Înalta Curte.

⁵ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 252/2024. A se vedea COMUNICATUL DE PRESĂ, 14 mai 2024, <https://www.ccr.ro/en/press-release-14-may-2024/>.

său, Curtea a considerat că motivele prezentate în preambulul acesteia (a se vedea mai sus) justifică existența unei situații extraordinare, adică a unei situații de urgență care necesită o reglementare imediată. Având în vedere amploarea și numărul alegerilor organizate în 2024, fuzionarea acestora ar permite evitarea unui risc pentru buna exercitare a drepturilor și libertăților fundamentale. În plus, atunci când s-a decis organizarea de alegeri de tipuri diferite la aceeași dată, a fost necesar ca organele de stat implicate în procesul electoral - organe care, prin natura lor, ar trebui să fie comune pentru alegerile organizate simultan - și în special Biroul Electoral Central să fie organizate în conformitate cu criterii uniforme. Această abordare era menită să asigure coeziunea organizatorică și securitatea juridică în cadrul procesului electoral. Curtea a considerat că, deși actul normativ a fost adoptat cu mai puțin de un an înainte de alegeri și a modificat componența Biroului Electoral Central, acesta nu a creat incertitudine juridică pentru concurenții electorali. Curtea a conchis că ordonanța de urgență nu a încălcat dispozițiile constituționale privind securitatea juridică, separarea și echilibrul puterilor în stat, rolul Parlamentului ca unică autoritate legislativă a țării, condițiile de adoptare a ordonanțelor de urgență sau deciziile Curții Constituționale. Curtea a mai statuat că componența Biroului Electoral Central, astfel cum este prezentată în ordonanță, nu are legătură directă cu drepturile electorale și nu face parte din componentele de fond sau de procedură ale acestor drepturi. Regulamentul contestat nu a afectat scopul principal al instituirii Biroului Electoral Central, care este acela de a garanta că procesul electoral se desfășoară într-o manieră democratică, transparentă și pluripartidistă. Prin urmare, Curtea a conchis că aceste dispoziții nu au încălcat interdicția constituțională de restricționare a exercitării drepturilor electorale prin ordonanțe de urgență.

12. Opinia Comisiei de la Veneția nu urmărește să ofere o analiză cuprinzătoare a reglementărilor electorale din România sau a tuturor modificărilor introduse prin OUG nr. 21/2024 și nici nu va aborda problema constituționalității acestora, care a fost soluționată de Curtea Constituțională. Comisia de la Veneția va aborda următoarele aspecte din perspectiva standardelor internaționale: pe fond, fuziunea alegerilor pentru Parlamentul European cu alegerile locale, data anticipată a alegerilor locale și întârzierea preluării mandatului, reducerea duratei de reședință pentru a vota la un nou loc de reședință și modificarea componenței comisiilor electorale; în ceea ce privește procedura, modificările tardive și problema stabilității legii electorale, precum și utilizarea unei ordonanțe de urgență pentru adoptarea reglementărilor în cauză. În prezenta opinie, Comisia de la Veneția se va concentra asupra preocupărilor exprimate în timpul adoptării și punerii în aplicare a OUG 21/2024, inclusiv asupra celor exprimate în scrisoarea anexată la cerere. Absența comentariilor cu privire la alte dispoziții ale ordonanței de urgență nu ar trebui să fie considerată o aprobare tacită a acestor dispoziții.

III. Analiză

A. Probleme de fond

13. OUG nr. 21/2024 prevedea fuzionarea alegerilor locale și a alegerilor pentru Parlamentul European. Alegerile locale, care ar fi trebuit să aibă loc în septembrie 2024, au fost astfel amânate cu mai mult de trei luni, în timp ce autoritățile locale nou alese și-au preluat mandatul în octombrie, conform calendarului inițial. Componența administrației electorale, care este prevăzută în mod diferit în Legea nr. 33/2007 privind organizarea alegerilor pentru Parlamentul European și în Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a fost modificată pentru a fi uniformă pentru ambele alegeri (în Parlamentul European și locale). Durata reședinței pentru a vota într-un nou loc de reședință a fost, de asemenea, redusă pentru alegerile din 9 iunie 2024. Comisia de la Veneția va examina acum conformitatea acestor modificări cu standardele internaționale.

1. Fuziunea alegerilor locale și a alegerilor pentru Parlamentul European

14. Organizarea simultană a alegerilor pentru Parlamentul European și a alegerilor pentru guvernele locale este o practică cunoscută în mai multe state ale Uniunii Europene, cum ar fi Belgia, Cipru, Irlanda, Italia și Malta, și nu contravine standardelor internaționale.⁶

15. Motivele invocate pentru fuzionarea alegerilor au fost următoarele: suprapunerea mai multor alegeri într-o perioadă scurtă de timp (patru sau cinci runde de alegeri în același an, ceea ce nu ar trebui să se mai întâmple decât peste 20 de ani) și posibilitatea de a face economii financiare substanțiale legate de organizarea alegerilor. În plus, a existat o preocupare legată de prezența scăzută la vot, deoarece cetățenii puteau fi copleșiți de numărul mare al alegerilor. Aceste motive par a fi, în principiu, justificate.

2. Data anticipată a alegerilor locale

16. Alegerile locale anterioare au avut loc la sfârșitul lunii septembrie 2020, iar mandatul aleșilor locali a fost de patru ani, care a început în octombrie 2020, și s-a încheiat în octombrie 2024. Au fost exprimate îngrijorări, în special în scrisoarea anexată la cerere, cu privire la faptul că organizarea unor alegeri anticipate în iunie ar putea crea confuzie în ceea ce privește începerea mandatelor. În conformitate cu procedura ordinară a Codului administrativ, consiliile locale trebuie constituite în termen de 60 de zile de la data alegerilor.⁷ În timp ce Guvernul și Autoritatea Electorală Permanentă au considerat că modificările sunt de natură pur tehnică, reprezentanții opoziției au pretins că rezultatele alegerilor locale ar fi putut fi diferite dacă acestea nu ar fi fost anticipate; ONG-urile s-au referit la deciziile "impuse" succesorilor lor de către președinții în exercițiu în perioada dintre alegeri și intrarea în funcție a noilor autorități locale (de asemenea, contracte).

17. Comisia observă că, în conformitate cu Legea privind alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct, alegerile pentru Parlamentul European trebuiau să aibă loc în iunie 2024; doar data alegerilor locale putea fi modificată în cazul unei fuziuni. Deși data alegerilor a fost modificată, mandatul funcționarilor în exercițiu nu a fost modificat (aceștia au rămas în funcție până la finalizarea mandatului pentru care fuseseră aleși inițial), iar durata noilor mandate a început să curgă de la data expirării acestor mandate. Prin urmare, fuzionarea alegerilor nu a avut niciun impact asupra duratei mandatelor membrilor autorităților locale aleși la ultimele alegeri și ale membrilor nou aleși (ceea ce ar fi putut ridica probleme pe baza standardelor democratice). Cu toate acestea, este adevărat că "coabitarea" titularului cu noii aleși a durat mai mult de patru luni (între alegeri și preluarea mandatului), ceea ce constituie o perioadă lungă de timp, reprezentând dublul perioadei maxime prevăzute de Codul administrativ. Este posibil ca această coabitare să fi creat într-

⁶ Congresul Autorităților Locale și Regionale a criticat în mai multe rânduri fuziunea alegerilor locale cu alte alegeri: a se vedea <https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congressmonitori/1680b1ccaf>, para. 99; <https://search.coe.int/cm?i=0900001680acf49c> (Armenia); <https://search.coe.int/cm?i=0900001680aa5Ebb> (Bosnia și Herțegovina); <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a85c28> (Serbia). A se vedea, de asemenea, Comitetul pentru monitorizarea punerii în aplicare a Cartei europene a autonomiei locale și a respectării drepturilor omului și a statului de drept la nivel local și regional (Comisia de monitorizare), Misiunea de anchetă privind alegerile locale din București (9 iunie 2024), CG/MON(2025)05. A se vedea Alegerile pentru Parlamentul European, 6-9 iunie 2024, ODIHR Special Raportul final al misiunii speciale de evaluare a alegerilor, p. 10: alegerile naționale sau locale au avut loc în același timp cu alegerile pentru Parlamentul European din 2024 în nouă țări.

⁷ Comisia de la Veneția consideră că "poate fi util să se stabilească o perioadă minimă și una maximă între decizia privind data alegerilor și alegerile propriu-zise": Comisia de la Veneția, Raport privind alegerea datei alegerilor, [CDL-AD\(2007\)037](#), par. 36. Acest lucru vizează limitarea duratei procesului electoral și, prin urmare, a intervalului de timp dintre convocarea alegerilor și ziua în care autoritățile alese își preiau funcțiile; limitarea perioadei în care o autoritate în exercițiu este în funcție în timp ce viitoarele autorități au fost deja alese pare și mai justificată. În plus, potrivit Comisiei de la Veneția, amânarea alegerilor ar trebui să aibă loc doar în cazuri excepționale: Comisia de la Veneția, Albania - Opinie privind competențele președintelui de a stabili data alegerilor, [CDL-AD\(2019\)019](#); Kârgâzstan - Memoriu amicus curiae urgent privind amânarea alegerilor motivată de reforma constituțională, [CDL-AD\(2020\)040](#). În mod similar cu amânarea alegerilor, amânarea intrării în funcție ridică de asemenea problema prelungirii în timp a competențelor unui organ ales. Totuși, trebuie reamintit că, în cazul de față, preluarea mandatului nu a fost amânată, în timp ce alegerile au fost devansate.

adevăr confuzie și, eventual, tensiuni, după cum au semnalat părțile interesate în cadrul reuniunilor online.

3. Reducerea duratei de reședință pentru a vota la un nou loc de reședință

18. Reducerea duratei de reședință pentru a vota la un nou loc de reședință chiar înainte de alegeri (articolul 14 din OUG nr. 21/2024) este o altă preocupare ridicată în scrisoarea anexată la cerere. Alegătorii care s-au mutat într-o altă comună/oraș/municipiu cu mai puțin de 60 de zile înainte de ziua alegerilor puteau vota doar în comuna în care își aveau domiciliul. În acest caz, există o distincție între locul de domiciliu și locul de reședință. Pentru alegerile locale și regionale, cerința privind durata de reședință care nu depășește șase luni nu contravine standardelor internaționale.⁸ Cerința anterioară era de șase luni [articolul 18 alineatul (4) punctul (1) din Legea nr. 115/2015, modificată foarte recent - în 2023], iar reducerea cerinței privind durata de ședere este binevenită, deoarece este în principiu favorabilă alegătorilor. Totuși, este posibil ca o asemenea modificare în apropierea alegerilor să fi dus la confuzie în rândul alegătorilor, deoarece alegătorii care și-au înregistrat reședința în Registrul electoral înainte de adoptarea OUG nr. 21/2024 trebuiau să fi obținut reședința cu cel puțin șase luni înainte de alegeri.⁹

4. Modificarea componenței comisiilor electorale

19. Una dintre îngrijorările exprimate în special în scrisoarea anexată la cerere de către observatorii electorali a fost faptul că componența comisiilor electorale a fost modificată prin OUG nr. 21/2024, excluzând astfel două partide care au obținut mandate în Parlamentul European în alegerile anterioare.

20. În conformitate cu articolul 2 alineatul (14) din OUG nr. 21/2024, pentru alegerile din 9 iunie 2024, cu excepția biroului electoral pentru secțiile de votare și a birourilor electorale din străinătate, birourile electorale se completează în trei etape:

Etapă 1: Reprezentanți ai partidelor politice parlamentare și ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale cu grupuri parlamentare la alegerile din 2020.

Etapă 2: Reprezentanți ai partidelor politice și ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au câștigat locuri în alegerile pentru Parlamentul European din 2019.

Etapă 3: În cazul în care mai există locuri vacante, reprezentanții partidelor politice sau ai organizațiilor aparținând minorităților naționale neparlamentare, în funcție de numărul de candidați pe care îi au în circumscripția respectivă.

21. Cu titlu de comparație, Legea nr. 115/2015 (astfel cum a fost modificată în 2020) prevede patru etape pentru constituirea birourilor electorale pentru alegerile locale:

Etapă 1: Reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și organizațiilor minorităților naționale cu grupuri parlamentare în ambele camere ale Parlamentului.

Etapă 2: Reprezentanți ai partidelor sau organizațiilor care au cel puțin 7 senatori sau 10 deputați, precum și ai grupurilor minorităților naționale reprezentate în Camera Deputaților.

Etapă 3: Reprezentanți ai formațiunilor politice cu reprezentare parlamentară din alegerile anterioare.

Etapă 4: Reprezentanți suplimentari pe baza numărului de candidați propuși, clasificați în funcție de numărul de candidați din circumscripție.

⁸ Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), l.1.c.iii-iv.

⁹ *Vot Corect: Raport final de observare a alegerilor locale și europarlamentare*, 9 iunie 2024, <https://epde.org/wpcontent/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>, p.12. A se vedea de asemenea punctul III.A de mai sus privind stabilitatea legislației electorale.

22. La rândul său, Legea nr. 33/2012 precizează trei etape pentru formarea birourilor electorale pentru alegerile europene:

Etapa 1: Un reprezentant din partea fiecărui partid politic, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale sau alianță politică/electorală care participă la alegeri și are membri în Parlamentul European.

Etapa 2: Un reprezentant din partea fiecărui partid politic, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale sau alianță politică/electorală care participă la alegeri, dar nu are membri în Parlamentul European.

Etapa 3: În cazul în care o organizație politică din etapa 1 sau 2 are dreptul la un reprezentant, dar nu a prezentat unul, poziția va fi alocată următoarei organizații politice (din etapa 1 sau 2) care a prezentat un reprezentant.

23. Soluția adoptată de autorități apare ca un compromis între normele aplicabile alegerilor locale și cele aplicabile alegerilor pentru Parlamentul European. Fuzionarea a două tipuri diferite de alegeri a făcut necesară aplicarea unor norme în locul celor referitoare doar la un tip de alegeri *ad hoc*.

24. Principala diferență între componența birourilor electorale aplicabile alegerilor locale și OUG nr. 21/2024 constă în faptul că, în 2024, partidele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au obținut mandate la alegerile anterioare pentru Parlamentul European erau reprezentate în birourile electorale, în timp ce unele partide fără grup parlamentar nu erau reprezentate. Principala diferență între componența birourilor electorale reclamante la alegerile pentru Parlamentul European și OUG nr. 21/2024 constă în faptul că, în 2024, partidele care au obținut locuri în alegerile naționale au fost reprezentate în birourile electorale.

25. Codul de bune practici în materie electorală prevede că, în cazul în care există o reprezentare a partidelor politice în comisiile electorale, acestea "trebuie să fie reprezentate în mod egal în comisiile electorale sau trebuie să poată observa activitatea organului imparțial".¹⁰ Egalitatea poate fi interpretată strict sau pe o bază proporțională. OUG nr. 21/2024 prevede o reprezentare strict egală a partidelor politice cu locuri în parlamentele naționale și europene și o posibilă reprezentare a altor partide. Acest lucru este în conformitate cu standardele internaționale.

26. În general, fondul revizuirii nu contravine standardelor internaționale. În special, fuzionarea alegerilor locale și a alegerilor pentru Parlamentul European poate fi justificată într-un an în care a avut loc un număr excepțional de alegeri. Preluarea funcției la câteva luni după alegeri este acceptabilă atât timp cât mandatul autorității în exercițiu nu este prelungit. Totuși, mai mult de patru luni este o perioadă lungă de timp. Este posibil ca această coabitare să fi creat într-adevăr confuzie și, eventual, tensiuni. Reducerea cerinței privind durata de ședere este de asemenea acceptabilă în principiu, la fel ca și modificarea componenței administrației electorale, care a fost inevitabilă din cauza fuziunii alegerilor.

B. Niveluri de reglementare: utilizarea ordonanțelor de urgență pentru a legifera

1. În general

27. Comisia de la Veneția a criticat deja recurgerea frecventă a României la ordonanțe de urgență (OUG), descriind-o drept o practică care subminează calitatea legislativă, securitatea

¹⁰ Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-corr.](#), II.3.1.e. ⁹ Comisia de la Veneția, Opinie privind ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției, [CDL-AD\(2019\)014](#), par. 9-21.

juridică și principiile democratice.¹¹ Comisia a subliniat faptul că procedurile accelerate, care ocolesc deliberările parlamentare obișnuite, utilizate adesea pentru adoptarea OUG, nu prevăd deliberări și consultări adecvate cu opoziția, experții și societatea civilă. Comisia de la Veneția este "extrem de critică la adresa adoptării pripite a actelor Parlamentului. [...] Acest mod de legiferare ridică îndoieli cu privire la soliditatea rezultatelor substanțiale ale reformei. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când modificările legislative sunt adoptate nu printr-un act al Parlamentului, ci de către Guvern, prin ordonanțe "de urgență" care dobândesc forță de lege fără nicio discuție în Parlament" și a condus la legi care necesită modificări ulterioare.¹²

28. Comisia a subliniat efectul dăunător al OUG asupra securității juridice, observând că modificările frecvente "fac din ce în ce mai dificil de explicat care este status quo-ul actual",¹³ chiar și pentru experții juridici. Lipsa de coerență a cadrului legislativ este agravată de absența reexaminării parlamentare obligatorii și de aplicabilitatea imediată a OUG-urilor, ceea ce limitează controlul constituțional eficient. Comisia a avertizat că această practică nu doar "perturbă securitatea juridică, [ci de asemenea] slăbește controalele externe asupra Guvernului și nu respectă principiul separării puterilor."¹⁴

29. În plus, Comisia a criticat interpretarea de către Guvern a articolului 115 din Constituție, care permite OUG, dar a fost utilizat prea frecvent, având în vedere natura recursului la această procedură, care ar trebui să fie excepțională. Acesta a susținut că „utilizarea aproape constantă a ordonanțelor de urgență ale guvernului [...] nu este calea adecvată”¹⁵ pentru a răspunde nevoilor legislative urgente, solicitând o reducere drastică a utilizării acestora. Pentru a restabili echilibrul democratic și a asigura stabilitatea legislativă, Comisia a recomandat luarea în considerare a revizuirii articolului 115 pentru a defini mai strict circumstanțele în care pot fi emise OUG și pentru a introduce mecanisme de supraveghere mai puternice.¹⁶

2. În domeniul electoral

30. Utilizarea OUG în materie electorală este chiar mai problematică decât în alte domenii juridice. Comisia de la Veneția și-a exprimat în mod constant opinia că orice modificare de succes a legislației electorale ar trebui să se bazeze cel puțin pe următoarele trei elemente esențiale:

- 1) o legislație clară și cuprinzătoare care respectă obligațiile și standardele internaționale și răspunde recomandărilor anterioare;
- 2) adoptarea legislației prin consens larg, după consultări publice ample cu toate părțile interesate relevante; și

¹¹ Comisia de la Veneția, Avizul privind ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor Justiției, CDL-AD(2019)014, par. 9-21.

¹² Opinia Comisiei de la Veneția în cazul ordonanțelor de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției, [CDL-AD\(2019\)014](#), para. 11

¹³ Comisia de la Veneția, Opinie privind ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției, [CDL-AD\(2019\)014](#), para. 14.

¹⁴ Opinia Comisiei de la Veneția privind ordonanțele de urgență OUG nr.7 și OUG nr.12 de modificare a legilor justiției, [CDL-AD\(2019\)014](#), punctul 21.

¹⁵ Comisia de la Veneția, Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvernul și Parlamentul României cu privire la alte instituții ale statului și la ordonanța de urgență a Guvernului pentru modificarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și la ordonanța de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea referendumului din România, CDL-AD(2012)026, par. 16.

¹⁶ Comisia de la Veneția, Opinie privind ordonanțele de urgență OUG nr.7 și OUG nr.12 de modificare a legilor justiției, [CDL-AD\(2019\)014](#), punctul 21.

3) angajamentul politic de a pune în aplicare pe deplin și cu bună-credință o asemenea legislație, cu garanții procedurale și judiciare adecvate și cu mijloace prin care să se evalueze în timp util orice pretinse nerespectări ale acestora.

31. În acest sens, Comisia de la Veneția a declarat că "[i]n cazul în care procesul de modificare a regulilor electorale nu este suficient de incluziv și de transparent, adică în cazul în care toate părțile interesate relevante nu sunt implicate în mod corespunzător, noile reguli electorale riscă să fie percepute ca fiind menite mai degrabă să favorizeze titularii decât să îmbunătățească sistemul electoral".¹⁷

32. Modificările la legislația electorală au fost adoptate prin ordonanță de urgență. Prin însăși natura sa, o procedură de urgență nu permite un dialog cuprinzător cu toate părțile interesate, nici măcar cu partidele reprezentate în Parlament. Deși a avut loc o dezbatere publică cu privire la proiectul de OUG nr. 21/2024, Comisia constată că aceasta a avut loc doar cu opt zile înainte de adoptarea ordonanței, un interval de timp prea scurt pentru o examinare semnificativă a contribuțiilor primite. Lista de verificare privind preeminența dreptului prevede că publicul ar trebui să aibă "o oportunitate semnificativă de a furniza informații".¹⁸ În special în materie electorală, un proces deschis și transparent de consultare și pregătire a modificărilor legislative sporește încrederea în legislația adoptată și în instituțiile statului în general.¹⁹

33. Comisia a avertizat anterior că utilizarea OUG pentru alegeri, prin eludarea procesului legislativ normal, concentrează puterea în cadrul puterii executive și subminează principiul separării puterilor. Acest lucru este deosebit de problematic în domeniul alegerilor, care sunt în centrul democrației. Din acest motiv, Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția recomandă ca "pe lângă normele privind aspectele și detaliile tehnice - care pot fi incluse în regulamentele executivului - preeminența dreptului electoral să aibă cel puțin rangul unui statut".²⁰

34. Comisia observă că este rar ca atât de multe alegeri să aibă loc în același an, dar acest lucru nu este neapărat neașteptat: posibilitatea ar putea și ar trebui să fie prevăzută de legislație, în special din cauza posibilității alegerilor anticipate. Codificarea legislației electorale poate contribui la evitarea revizuirilor frecvente ale legislației - inclusiv a revizuirilor tardive prin ordonanțe de urgență -, la asigurarea exhaustivității și coerenței cadrului juridic și, prin urmare, la îmbunătățirea încrederii în procesul electoral.

C. Stabilitatea legislației electorale

35. Stabilitatea legislației electorale este o cerință a securității juridice - un aspect fundamental al preeminenței dreptului - esențială pentru asigurarea încrederii în alegeri și a "însușirii" sistemului electoral de către cât mai mulți membri ai societății.

36. Codul de bune practici în materie electorală prevede că elementele fundamentale ale legislației electorale, în special sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale, nu ar trebui să poată fi modificate cu mai puțin de un

¹⁷ Comisia de la Veneția și BIDDO, Türkiye - Opinie comună privind modificările aduse legislației electorale prin Legea nr. 7393 din 31 martie 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), par. 21; Comisia de la Veneția, Georgia - Opinie privind modificările aduse codului electoral care elimină cotele de gen, [CDL-AD\(2024\)023](#), par. 15-16.

¹⁸ Comisia de la Veneția, Lista de verificare privind preeminența dreptului, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.iv. A se vedea, în special, cu privire la România, Comisia de la Veneția, Opinie privind proiectele de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală, [CDLAD\(2018\)021](#), par. 39.

¹⁹ A se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția și BIDDO, Türkiye - Joint opinion on the amendments to the electoral legislation by Law No. 7393 of 31 March 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), para. 20.

²⁰ Codul de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.](#), II.2.a.

an înainte de alegeri.²¹ Conform raportului explicativ al acestui cod, "[s]tabilitatea legii este esențială pentru credibilitatea procesului electoral, care este în sine vitală pentru consolidarea democrației. Normele care se schimbă frecvent - și mai ales normele care sunt complicate - pot crea confuzie în rândul alegătorilor. Mai presus de toate, alegătorii pot conchide, pe bună dreptate sau nu, că legea electorală este doar un instrument în mâinile celor puternici și că propriile lor voturi au o pondere redusă în decizia privind rezultatele alegerilor."²² Stabilitatea dreptului electoral previne manipularea regulilor electorale în scopuri partizane și joacă un rol important în menținerea integrității proceselor democratice.²³

37. Principiul stabilității dreptului electoral se aplică în special normelor referitoare la componența, independența și imparțialitatea comisiilor electorale.²⁴ Mai general, este esențial ca alegătorii, candidații și organele electorale să înțeleagă normele cu mult timp înainte de alegeri. "Încrederea în alegeri democratice în conformitate cu standardele internaționale nu ar trebui să fie subminată de modificări tardive ale legislației primare sau secundare."²⁵ În cazul de față, componența comisiilor electorale a fost modificată prin OUG nr. 21/2024.

38. Deși Comisia este de acord că organizarea a patru sau cinci alegeri în cursul aceluiași an poate fi problematică, aceasta constată că acest calendar era cunoscut de ani de zile, deoarece niciuna dintre aceste alegeri nu a fost extraordinară sau anticipată. Prin urmare, rămâne problematic faptul că Parlamentul sau autoritățile relevante (inclusiv ministerele și CEC) nu au reacționat mai devreme și nu au luat inițiativa de a modifica dispozițiile electorale în avans. Cu titlu de comparație, revizuirea legislativă în vederea fuzionării alegerilor pentru Parlamentul European din 2019 cu alegerile locale din Malta a avut loc deja în 2015, adică cu patru ani înainte de alegeri. După cum s-a menționat deja, posibilitatea ca mai multe alegeri să aibă loc în același an ar putea și ar trebui să fie avută în vedere de legislator. Pericolul încălcării principiului stabilității ar fi putut fi redus dacă autoritățile române ar fi anunțat în mod oficial, mai devreme, care sunt dispozițiile de urgență preconizate, astfel încât părțile interesate să poată planifica în consecință, dar se pare că propunerile au fost văzute doar în timpul procesului de consultare scurt și tardiv.

39. OUG nr. 21/2024 nu a fost nici consensuală, nici rezultatul unei consultări publice adecvate, deoarece a fost adoptată la doar o săptămână după lansarea consultării. Prin urmare, adoptarea sa nu s-a aflat la baza excepției de la principiul termenului de un an pentru amendamentele adoptate prin consens între Guvern și opoziție și pe baza unor consultări publice ample.²⁶

40. Perioada de un an înainte de alegeri, menționată în Codul de bune practici în materie electorală, a fost semnificativ subminată de adoptarea ordonanței cu doar trei luni înainte de desfășurarea alegerilor. Modificările au intrat în vigoare în timpul perioadei preelectorale. Aceasta a condus la o încălcare a principiului stabilității legislației electorale.

41. Comisia de la Veneția subliniază, de asemenea, că reformele destinate utilizării în alegeri trebuie să aibă loc "suficient de devreme pentru a permite candidaților și alegătorilor să înțeleagă schimbările, iar organele de management electoral să le înțeleagă și să le

²¹ Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.](#), II.2.b.

²² Comisia de la Veneția, Codul de bune practici în materie electorală, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor.](#), par. 63.

²³ În memoriul său *amicus curiae* pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Staderini și alții c. Italiei* privind stabilitatea legislației electorale și unele caracteristici ale unui sistem electoral mixt ([CDL-AD\(2024\)037](#), par. 13), Comisia de la Veneția a explicat că stabilitatea legislației electorale nu este un scop în sine, ci mai curând o garanție pentru realizarea unor alegeri libere, "libera exprimare a opiniei poporului", în sensul articolului 3 din Protocolul nr. 1 la CEDO.

²⁴ Comisia de la Veneția, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

²⁵ Comisia de la Veneția, Declarația interpretativă revizuită privind stabilitatea dreptului electoral, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.3.

²⁶ Declarația interpretativă revizuită a Comisiei de la Veneția privind stabilitatea legislației electorale, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.2.

aplice".²⁷ În timp ce, în perioada întâlnirilor online, autoritățile, inclusiv Autoritatea Electorală Permanentă, au declarat că procesul a fost clar pentru administrația electorală și cetățeni în ciuda modificărilor târzii, de asemenea, alte părți interesate au făcut referire la o anumită confuzie cu privire la proceduri în ziua alegerilor.²⁸ Comisia de la Veneția remarcă faptul că modificările tardive cresc riscul ca administrația electorală și alegătorii să nu cunoască corect procedura.

42. În concluzie, utilizarea ordonanțelor de urgență în domeniul electoral conduce la modificări de ultim moment care contravin principiului stabilității legislației electorale și, în general, securității juridice. De asemenea, afectează separația puterilor și echilibrul dintre puterea executivă și cea legislativă într-un domeniu care se află în centrul democrației. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă să nu se legifereze în viitor în materie electorală prin ordonanțe (de urgență), cu excepția adoptării de norme privind aspecte tehnice și detalii.

IV. Concluzii

43. Prin scrisoarea din 11 martie 2024, Președintele Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a solicitat opinia Comisiei de la Veneția asupra Ordonanței de urgență privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European din 2024 și a alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din 2024. Solicitarea a fost însoțită de o scrisoare din partea domnului Iulian Bulai, membru al Camerei Deputaților a Parlamentului României și al APCE, care pune accentul pe aspecte ale textului pe care le considera problematice.

44. Fondul revizuirii nu contravine standardelor internaționale. În special, fuzionarea alegerilor locale și a alegerilor pentru Parlamentul European poate fi justificată într-un an în care a avut loc un număr excepțional de alegeri. Intrarea în funcție la câteva luni după alegeri este acceptabilă atât timp cât mandatul autorității în exercițiu nu este prelungit. Totuși, mai mult de patru luni este o perioadă lungă de timp. Este posibil ca această coabitare să fi creat într-adevăr confuzie și, eventual, tensiuni. Reducerea cerinței privind durata de ședere este de asemenea acceptabilă în principiu, la fel ca și modificarea componenței administrației electorale, care a fost inevitabilă din cauza fuziunii alegerilor.

45. Stabilitatea legislației electorale este o cerință a securității juridice - un aspect fundamental al preeminenței dreptului - esențială pentru asigurarea încrederii în alegeri și a "înșușirii" sistemului electoral de către cât mai multe persoane din societate. Codul de bune practici în materie electorală prevede că elementele fundamentale ale legislației electorale, în special componența comisiilor electorale, nu ar trebui să poată fi modificate cu mai puțin de un an înainte de alegeri. În cazul de față, componența comisiilor electorale a fost modificată prin OUG nr. 21/2024 cu trei luni înainte de alegeri, ceea ce este foarte târziu. Această încălcare a principiului stabilității legislației electorale se datorează în mod substanțial adoptării foarte târzii a ordonanței. De asemenea, Comisia de la Veneția reamintește că reformele destinate utilizării în cadrul unui scrutin trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a permite candidaților și alegătorilor să înțeleagă modificările, iar organele de management electoral să le înțeleagă și să le aplice. Potrivit unor părți interesate din România, acesta nu a fost cazul. Comisia de la Veneția notează că modificările tardive cresc riscul ca administrația electorală și alegătorii să nu fie familiarizați corect cu procedura.

46. După cum s-a remarcat deja într-o serie de opinii anterioare ale Comisiei de la Veneția, recurgerea frecventă a României la ordonanțe de urgență (OUG) subminează calitatea

²⁷ Declarația interpretativă revizuită a Comisiei de la Veneția privind stabilitatea legislației electorale, [CDL-AD\(2024\)027](#), B.6.b

²⁸ *Vot Corect: Raport final de observare a alegerilor locale și europarlamentare*, 9 iunie 2024, <https://epde.org/wpcontent/uploads/2024/10/Final-observation-report-June-2024.pdf>, pp. 37-38 și referințe.

legislativă, securitatea juridică și principiile democratice, inclusiv principiul separării puterilor. Acest lucru este deosebit de problematic în domeniul alegerilor, care sunt în centrul democrației. Contrar standardelor internaționale, adoptarea OUG nr. 21/2024 nu a fost nici consensuală, nici rezultatul unei consultări publice adecvate.

47. Codificarea legislației electorale poate contribui la evitarea revizuirilor frecvente ale legislației - inclusiv a revizuirilor tardive prin ordonanțe de urgență -, pentru a asigura exhaustivitatea și coerența cadrului juridic și, prin urmare, pentru a îmbunătăți încrederea în procesul electoral.
48. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă autorităților române:
 - să se abțină în viitor de la legiferarea în materie electorală prin ordonanțe de urgență, cu excepția adoptării de norme privind chestiuni și detalii tehnice;
 - reglementarea prin lege a fuziunii alegerilor, în cazul în care această necesitate va apărea în viitor, cu mult timp înainte de data alegerilor respective.
49. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților române și a Adunării Parlamentare pentru asistență suplimentară în această chestiune.