



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 6485 / 3. MAR. 2025

RĂSPUNS COLECTIV

privind modul de soluționare a petițiilor având ca obiect Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2025 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2025 și alegerilor locale parțiale din anul 2025

1. Obiectul petițiilor

Prin petițiile transmise Avocatului Poporului de către partidele politice, Uniunea Salvați România (USR), Alianța pentru Unirea Românilor (AUR) și Noua Românie (PNR), precum și o serie de persoane fizice, autorii își exprimă nemulțumirea față de Ordonanța Guvernului nr. 1/2025 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2025 și alegerilor locale parțiale din anul 2025, solicitând instituției Avocatul Poporului să sesizeze Curtea Constituțională.

Criticile de neconstituționalitate se întemeiază printre altele, pe motive extrinseci, referitoare la încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție motivat de interdicția constituțională a adoptării ordonanțelor de urgență în domeniul drepturilor electorale, cu referire la modalitatea de constituire a birourilor electorale sau modificarea intervalului orar pentru exercitarea dreptului la vot, cât și motive intrinseci legate de încălcarea libertății de exprimare ca urmare a marcării materialelor politice potrivit art. 16 alin (5) din actul normativ criticat, cât și încălcarea art. 138 alin. (5) din Constituție ca urmare a faptului că nu este indicată clar sursa de finanțare din care se suportă cheltuielile pentru alegeri.

2. Precizări

Potrivit **art. 115 alin. (5) din Constituție**, „ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență”.

De asemenea, **art. 115 alin. (7) din Constituție instituie competența Parlamentului de a aproba sau respinge printr-o lege, ordonanțele cu care a fost sesizat.**

În acest sens, precizăm faptul că, în cadrul procesului legislativ din Parlamentul României, a fost propus spre adoptare Proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2025 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul

2025 și alegerilor locale parțiale din anul 2025 (L11/2025). Mai mult, la nivelul **Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională** au fost adoptate amendamente în sensul ca deciziile Biroului Electoral central prevăzute la alin (5) să poată fi contestate în contencios administrativ la Curtea de Apel București, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. cu modificările și completările ulterioare.

Prin urmare, **modificarea/completarea sau chiar abrogarea, de către Parlament, a normelor legale criticate sunt evenimente legislative posibile în această fază a procesului legislative, având în vedere că Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, legalitate și de constituționalitate.**

1. Analiza de constituționalitate

Potrivit art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție, pe calea ordonanței de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice, fără a afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de constituție.

Astfel, cu privire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2025, observăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale referitoare la art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței (a se vedea Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005).

Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea, mutatis mutandis, Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998). Mai mult, de esența situației extraordinare nu este caracterul de noutate al acesteia. **Situația extraordinară se poate raporta și la evenimente sau situații neprevăzute, apărute intempestiv, dar nu impune cu necesitate atributul ineditului sau o anumită particularitate necunoscută până la momentul reglementării prin ordonanță de urgență** (a se vedea și Decizia nr.60 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.369 din 8 mai 2020, paragraful 53). Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare constituie în mod evident, o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență, acte normative cu putere de lege, oricând și – ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu (a se vedea Decizia nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, și Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014, paragraful 31). Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Prin Decizia nr.255 din 11 mai 2005, Curtea Constituțională a mai reținut că invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi.

Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat (Decizia nr.56 din 31 ianuarie 2024, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.281 din 2 aprilie 2024, paragraful 42).

Astfel, observăm că Guvernul a motivat situația extraordinară în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.1/2025 prin următoarele considerente:

- Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2024 privind anularea procesului electoral cu privire la alegerea Președintelui României din anul 2024,
- Organizarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2025 în aceeași zi cu alegerile locale parțiale, în data de 4 mai 2025, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 4/2025 și, respectiv, Hotărârii Guvernului nr. 5/2025,
- întrucât prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2024 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2024 și a alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2024 au avut aplicabilitate limitată, context în care, pentru prevenirea și evitarea apariției unor disfuncționalități în desfășurarea procesului electoral privind alegerea Președintelui României din anul 2025, se impune adoptarea unor măsuri pentru organizarea și desfășurarea scrutinului similar actului normativ sus-menționat, pentru utilizarea aceleiași infrastructuri electorale la cele două scrutinuri și ținând cont de necesitatea asigurării unei fluidități constante a procesului de votare și a unei funcționări optime a birourilor electorale ale secțiilor de votare, prin evitarea aglomerării și a riscului ca unii dintre alegători să nu își poată exercita dreptul de vot, pentru asigurarea obiectivității, transparenței, corectitudinii și integrității desfășurării procesului electoral și pentru prevenirea și înlăturarea eventualelor incidente electorale, pentru asigurarea posibilității înregistrării în Registrul electoral a cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate în vederea exercitării prin corespondență a dreptului de vot la alegerile pentru Președintele României din anul 2025,
- luând în considerare că măsurile propuse prin prezenta ordonanță de urgență nu sunt de natură a afecta drepturile electorale, în înțelesul stabilit prin jurisprudența Curții Constituționale (deciziile Curții Constituționale nr. 1.189/2008, nr. 1.248/2008 și nr. 47/2018) și cele prevăzute în Codul de bune practici în materie electorală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția),
- având în vedere prevederile art. 3 din Regulamentul (UE) 2024/900 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 martie 2024 privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică, raportat la art. 30 alin. (2) din același regulament,
- văzând Regulamentul (UE) 2022/2.065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale) și Legea nr. 50/2024 privind stabilirea unor măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2022/2.065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale), precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 365/2002 privind comerțul electronic,
- în considerarea Recomandării (UE) 2023/2.829 a Comisiei Europene din 12 decembrie 2023 referitoare la procese electorale incluzive și reziliente în Uniune și la consolidarea caracterului european și a desfășurării eficiente a alegerilor pentru Parlamentul European,

Așadar, din analiza considerentelor invocate de Guvern în preambulul ordonanței de urgență criticate rezultă că situația de fapt care a determinat urgența reglementării este determinată de argumentele invocate în Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2024 și anume manipularea votului alegătorilor și distorsionarea egalității de șanse a competitorilor electorali, prin utilizarea netransparență

și cu încălcarea legislației electorale a tehnologiilor digitale și a inteligenței artificiale în desfășurarea campaniei electorale, precum și prin finanțarea din surse nedeclarate a campaniei electorale, inclusiv online, situație care s-a repercutat în mod negativ asupra dreptului de a fi ales și de a alege.

Or, pentru asigurarea obiectivității, transparenței, corectitudinii și integrității desfășurării procesului electoral, pentru prevenirea și înlăturarea eventualelor incidente electorale, pentru asigurarea posibilității înregistrării în Registrul electoral a cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate în vederea exercitării prin corespondență a dreptului de vot la alegerile pentru Președintele României din anul 2025, Guvernul are întreaga legitimitate constituțională de a adopta ordonanțe de urgență fără a se considera că încalcă limitele constituționale prevăzute de art.115.

Ca atare, situația de fapt existentă poate fi calificată ca una ce exprimă o abatere de la cadrul firesc al desfășurării proceselor electorale în măsura în care prezintă un risc la adresa exercitării în bune condiții a drepturilor și libertăților fundamentale și, întrucât această situație nu a fost creată de Guvern, rezultă că acestea i se poate conferi eficiența normativă a unei situații extraordinare în sensul art.115 alin.(4) din Constituție.

În ceea ce privește urgența reglementării, Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, aceasta din urmă generând urgența reglementării imediate a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar un drept fundamental. Din acest motiv, urgența reglementării este consecutivă situației extraordinare și nu poate fi acreditată sau motivată de utilitatea, oportunitatea sau rațiunea reglementării (a se vedea, în mod similar, Decizia nr. 255 din 11 mai 2005 sau Decizia nr.60 din 12 februarie 2020, paragraful 57, precitate). Curtea reține așadar, că urgența reglementării există atunci când mecanismul comun de legiferare specific Parlamentului, chiar și în procedură de urgență, nu este în măsură să răspundă cu celeritate necesității de a se interveni de îndată, astfel că reglementarea de către Guvern, prin procedura ordonanței de urgență, este singura soluție pentru evitarea unui risc iminent de producere a unor consecințe negative de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar un drept fundamental (în cazul de față, înseși securitatea și integritatea procesului electoral).

Criteriul urgenței reglementării este, de asemenea, îndeplinit, având în vedere că alegerile pentru Președintele României din anul 2025 trebuie să se desfășoare în aceeași zi cu alegerile locale parțiale, în data de 4 mai 2025.

Astfel, constatăm că urgența adoptării este motivată în mod adecvat de Guvern în cuprinsul ordonanței de urgență analizate, actul normativ îndeplinind exigența motivării urgenței în acord cu jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.255 din 11 mai 2005, Decizia nr.109 din 9 februarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.175 din 18 martie 2010)

Prin urmare, ordonanța de urgență a Guvernului nr.1/2025 urmărește, pe lângă reglementarea unei situații excepționale analizată anterior și anume organizarea în mod simultan a două tururi de scrutin (alegerile locale și alegerile pentru Președintele României), și alte măsuri legislative care sunt imperioase în vederea asigurării obiectivității, transparenței, corectitudinii și integrității desfășurării procesului electoral.

Ca atare, legiuitorul delegat, în vederea asigurării principiului securității juridice și a evitării producerii unui grav prejudiciu interesului public, a adoptat o legislație specifică, derogatorie de la legislația-cadru în materie, care să permită atât desfășurarea corectă, obiectivă și transparentă în mod simultan a două tururi de scrutin distincte, cât și asigurarea securității și integrității procesului electoral, astfel încât autoritățile cu atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor locale și a alegerilor pentru Președintele României să dispună de cadrul juridic, resursele și garanțiile necesare pentru a asigura buna derulare a procesului electoral.

Raportat la critica autorilor privind neadoptarea ordonanțelor de urgență în domeniul drepturilor electorale, dar și a libertății de exprimare, cu referire la **modalitatea de constituire a birourilor electorale și alegerea intervalului orar pentru exercitarea dreptului la vot, arătăm că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale¹, criteriile în funcție de care se compun birourile electorale sau alegerea intervalului orar pentru exercitarea dreptului la vot nu sunt parte integrantă a dreptului de a alege și de a fi ales**, ci ele se subsumează cerinței expres prevăzute de Constituție referitoare la caracterul corect, liber, transparent și echitabil al alegerilor.

Modul de compunere a Biroului Electoral Central ține de procesul electoral și trebuie văzut ca o garanție procedurală stabilită de stat pentru asigurarea desfășurării în bune condiții a procesului electiv. Ca atare, organizarea întregului proces electiv, ca obligație pozitivă a statului, presupune reglementarea în mod corespunzător a procedurii electorale, a infrastructurii electorale, precum și a constituirii, a funcționării și a atribuțiilor organismelor implicate. Procedura de constituire a birourilor electorale și corolarul acestei proceduri (desemnarea de drept a unor reprezentanți din partea competitorilor electorali) reprezintă o garanție a unui proces electoral liber, transparent și echitabil, **nu un drept electoral**, așa cum a fost explicat în jurisprudența Curții Constituționale. Ca atare, compunerea unui birou electoral și procedura de constituire a acestuia trebuie analizate prin raportare la scopul urmărit de legiuitor într-o societate democratică, și anume asigurarea unor garanții suficiente pentru desfășurarea unui proces electoral liber, transparent și echitabil. Compunerea birourilor electorale este o chestiune care se încadrează în marja de apreciere a legiuitorului, fie primar, fie delegat, singura limită constituțională fiind determinată de respectarea caracterului echitabil al procesului electoral în cadrul unei societăți democratice,

În ceea ce privește invocarea principiului egalității în drepturi pe motiv de discriminare între partidele parlamentare și cele neparlamentare din perspectiva condițiilor pentru desemnarea reprezentanților în birourile Electorale Județene și în secțiile de votare, menționăm că jurisprudența Curții Constituționale, care de exemplu, prin Decizia nr. 426/2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 26 alin. (14) și (15), ale art. 41 alin. (4) și ale art. 122 alin. (2) din 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, constată că dispozițiile art. 26 alin. (14) și (15) din Legea nr. 115/2015 dau **expresie opțiunii legiuitorului în materie electorală, reglementarea constituirii și compunerii birourilor electorale de circumscripție aflându-se în marja sa de apreciere, permisă de Constituție.**

În plus, așa cum am arătat anterior, modul de compunere a birourilor electorale nu are o contingență directă cu drepturile electorale, nefiind parte nici a laturii substanțiale, nici a celei procedurale a acestora. În aceste condiții, textele criticate nu afectează drepturile fundamentale.

Referitor la modificarea intervalului orar pentru votare, menționăm că **și acest aspect reprezintă un element tehnic, adiacent sistemului electoral**, care se află în competența decizională a legiuitorului. Alegătorii își pot exprima votul în intervalul orar prevăzut de lege, textele dând relevanță tocmai obligației statului de a garanta prin măsuri legislative și organizatorice că fiecare cetățean își poate exprima dreptul opțiunea de vot, asigurându-se astfel accesibilitatea acestor drepturi fundamentale. Prin urmare, libertatea alegătorilor de a-și exprima voința politică nu este încălcată prin textele criticate

¹ DECIZIE nr. 252 din 14 mai 2024 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 alin. (1), ale art. 2 alin. (2) lit. d), alin. (4) fraza a doua teza întâi și alin. (5)-(14), ale art. 3 și ale art. 33 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2024 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European din anul 2024 și a alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale din anul 2024, precum și a ordonanței de urgență, în ansamblul său

În concluzie, există o diferență esențială între drepturile electorale fundamentale, și drepturile electorale procedurale, care sunt supuse unor condiționări legale. Mai mult, garanțiile procedurale pentru desfășurarea procesului electoral, cum sunt cele referitoare la modalitatea de constituire a birourilor electorale sau stabilirea intervalului orar pentru exercitarea dreptului la vot nu sunt de natură a afecta exercitarea drepturilor constituționale electorale, întrucât acestea conțin doar norme tehnice.

Referitor la critica privind încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție pe motiv că detaliile privind modul de promovare, distribuire, postare sau editare a materialelor publicitare politice sunt stabilite printr-o hotărâre a Autorității Electorale Permanente, menționăm că argumentele expuse mai sus se aplică mutatis mutandis.

Chiar dacă prin acte normative subsecvente se detaliază modul de promovare, distribuire, postare sau editare a materialelor publicitare politice specifice sistemului electoral, acest aspect nu poate reprezenta o nesocotire a obligației legiuitorului de a stabili acest aspect prin lege organică, așa cum impune art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, și nici o încălcare a principiului echilibrului și separării puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, Autoritatea Electorală Permanentă, nefăcând altceva în acest caz decât să emită acte administrative în aplicarea și executarea legii, în temeiul art.108 din Constituție.

Cât privește critica autorilor prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) din Constituție, pe motiv că nu este indicată sursa de finanțare, observăm că potrivit art. 8 alin. (15) din actul normativ criticat, cheltuielile pentru efectuarea operațiunilor electorale **se suportă de la bugetul de stat și/sau de la bugetul local potrivit prevederilor Legii nr. 115/2015, cu modificările și completările ulterioare** pentru alegerile pentru Președintele României din anul 2025 și la alegerile locale parțiale din anul 2025.

Art. 112 din 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 menționează următoarele:

(1)Cheltuielile pentru organizarea și desfășurarea alegerilor se suportă din bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, ale județelor sau al municipiului București, după caz.

(2)Sediul, dotarea și cheltuielile Biroului Electoral Central se asigură de către Guvern. Sediile și dotarea birourilor electorale de circumscripție județeană și, după caz, ale birourilor electorale județene se asigură de către primarii municipiilor reședință de județ, împreună cu președinții consiliilor județene și cu prefectii, iar cele ale birourilor electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București, precum și cele ale secțiilor de votare, de către primar, împreună cu prefectii.

(3)Membrilor birourilor electorale, statisticienilor, personalului tehnic auxiliar al acestora, precum și operatorilor de calculator ai birourilor electorale ale secțiilor de votare li se acordă o indemnizație stabilită prin hotărâre a Guvernului.

În plus, art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 1/2025 reglementează sursa de finanțare și repartizarea cheltuielilor pentru indemnizațiile primite de către membrii secțiilor de votare și de către personalul auxiliar.

În legătură cu interpretarea art.138 alin.(5) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile acestui articol se referă numai la stabilirea sursei de finanțare, iar acoperirea resurselor financiare din sursa stabilită este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern (Deciziile nr.47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 28 septembrie 1993, și nr.64 din 16 noiembrie 1993,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.310 din 28 decembrie 1993). În același sens, prin Decizia nr.593 din 15 iulie 2020, paragraful 52, Curtea a statuat că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin.(5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Așadar, norma constituțională nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul că acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar

Prin urmare, având în vedere toate cele precizate, apreciem că prevederile criticate nu sunt contrare dispozițiilor art.138 alin.(5) din Constituție.

Referitor la critica încălcării art. 1 alin. (5) și ale art. 11 coroborate cu art. 148 din Constituție privind competența exclusivă a Biroului Electoral Central de a soluționa plângerile cu privire la campania electorală prin intermediul platformelor online foarte mari, cât și a faptului că deciziile autorității publice menționate reprezintă ordine de a acționa împotriva conținutului ilegal în sensul Regulamentului (UE) 2022/2065, menționăm următoarele:

Raportat la critica formulată, menționăm că, potrivit regulamentului mai sus menționat, Comisia Europeană are competență generală de a supraveghea și asigura respectarea prevederilor în cauză.

În confirmarea celor precizate, invocăm atât **art. 4 alin. (4) din Regulamentul nr. 2065/2022** privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale) care prevede că dispozițiile din regulament nu afectează posibilitatea ca o autoritate judiciară sau administrativă să solicite furnizorului de servicii, în conformitate cu sistemul juridic al unui stat membru, să pună capăt unei încălcări sau să o prevină, cât și art. 9 alin. (1) din același Regulament care prevede: „La primirea unui ordin de a acționa împotriva unui anumit element sau a mai multor elemente de conținut ilegal, care a fost emis de autoritățile judiciare sau administrative naționale relevante în temeiul dreptului aplicabil al Uniunii sau al dreptului intern aplicabil care este conform cu dreptul Uniunii, furnizorii de servicii intermediare informează fără întârzieri nejustificate autoritatea emitentă a ordinului sau orice altă autoritate indicată în ordin cu privire la modul în care s-a dat curs ordinului, precizând dacă și când s-a dat curs ordinului”.

Prin urmare, cu privire la încălcarea art.1 alin. (5) prin raportare la art. 11 și art. 148 din Constituție, considerăm că argumentele privind neconstituționalitatea art. 17 alin. (2) din OUG nr. 1/2025, fundamentate pe încălcarea regulamentului (UE) 2022/2065, nu își găsesc fundament, întrucât nu vizează o reglementare diferită de cea dispusă prin ordonanța de urgență.

Mai mult, în preambulul ordonanței de urgență criticate, Guvernul a explicat urgența reglementării, precum și situațiile excepționale care au impus o asemenea modalitate de legiferare.

Astfel, din analiza considerentelor invocate de Guvern rezultă că situația de fapt care a determinat urgența reglementării este determinată de argumentele invocate în Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/2024 și anume manipularea votului alegătorilor și distorsionarea egalității de șanse a competitorilor electorali, prin utilizarea netransparentă și cu încălcarea legislației electorale a tehnologiilor digitale și a inteligenței artificiale în desfășurarea campaniei electorale, precum și prin finanțarea din surse nedeclarate a campaniei electorale, inclusiv online, situație care s-a repercutat în mod negativ asupra dreptului de a fi ales și de a alege.

Prin derogare de la prevederile art. 42 alin. (1) din Legea nr. 370/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, legiuitorul derivat a ales să reglementeze adoptarea unei proceduri care să soluționeze cu celeritate plângerile cu privire la campania electorală prin intermediul platformelor online foarte mari de o manieră distinctă, specifică situației electorale generate de ultimele alegeri pentru Președintele României din anul 2024 ceea ce se încadrează în marja de apreciere de care dispune, sub condiția ca această soluție să nu afecteze caracterul liber, transparent și echitabil al procesului electoral

Ca atare, situația de fapt existentă, abaterea de la cadrul firesc al desfășurării proceselor electorale care a reprezentat un risc la adresa exercitării în bune condiții a drepturilor și libertăților fundamentale a impus adoptarea unei proceduri care să soluționeze cu celeritate plângerile cu privire la campania electorală prin intermediul platformelor online foarte mari.

Sub acest aspect, apare ca firească opțiunea legiuitorului de a accelera soluționarea plângerilor având ca obiect conținuturi ilegale în sensul Regulamentului (UE) 2022/2065, prin atribuirea Biroului Electoral Central a unei competențe exclusive.

În plus, nu este restrâns accesul liber la justiție, întrucât deciziile pot fi contestate la Curtea de Apel București, în termen de 48 de ore de la afișarea acestora pe pagina de internet a Biroului Electoral Central.

În consecință, sunt respectate garanțiile pentru un proces electoral liber, transparent și echitabil, fără a fi afectate drepturi electorale substanțiale, astfel încât nu se justifică critica autorilor.

În privința criticilor de neconstituționalitate aduse dispozițiilor **art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2025** privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Președintele României din anul 2025 și alegerilor locale parțiale din anul 2025, din perspectiva îngădirii libertății de exprimare, apreciem că aceasta nu poate fi reținută pentru următoarele argumente:

Dispozițiile legale criticate au următorul conținut:

Art. 16 (1) La alegerile pentru Președintele României din anul 2025, definițiile prevăzute de art. 3 din Regulamentul (UE) 2024/900 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 martie 2024 privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică se aplică în mod corespunzător.

(2) Pe durata campaniei electorale a alegerilor pentru Președintele României din anul 2025, actorii politici, în sensul art. 3 pct. 4 din Regulamentul (UE) 2024/900, asigură publicarea, împreună cu fiecare material publicitar politic, a următoarelor informații:

a) o indicație că este vorba de un material publicitar politic;

b) identitatea sponsorului materialului publicitar politic, respectiv numele, adresa de e-mail și, dacă este publică, adresa poștală, iar în cazul în care sponsorul nu este o persoană fizică, adresa la care acesta își are sediul;

c) după caz, o mențiune că materialul publicitar politic a făcut obiectul unor tehnici de vizare a unui public-țintă sau de distribuire a materialelor publicitare, în sensul art. 3 pct. 11 și 12 din Regulamentul (UE) 2024/900;

d) o mențiune că sumele cheltuite pentru pregătirea, plasarea, promovarea, publicarea, distribuirea sau difuzarea materialului publicitar politic provin exclusiv din sursele permise de Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

e) după caz, o mențiune că materialul publicitar politic a făcut obiectul unei promovări electorale sau al unei promovări electorale plătite.

(3) Dispozițiile alin. (2) se aplică și pentru orice promovare, distribuire, postare sau editare a unor materiale publicitare politice de către actorii politici, în sensul art. 3 pct. 4 din Regulamentul (UE) 2024/900, pe platforme online în sensul prevăzut de art. 3 lit. i) din Regulamentul (UE) 2022/2.065 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 octombrie 2022 privind o piață unică pentru serviciile digitale și de modificare a Directivei 2000/31/CE (Regulamentul privind serviciile digitale), pe platforme online foarte mari în sensul prevăzut de art. 3 pct. 8 din Regulamentul (UE) 2024/900, motoare de căutare online în sensul prevăzut de art. 3 lit. j) din Regulamentul (UE) 2022/2.065 sau alte rețele de socializare.

(4) *Detalierea modului de promovare, distribuire, postare sau editare a materialelor publicitare politice se stabilește prin hotărâre a Autorității Electorale Permanente.*

(5) *În sensul prezentei ordonanțe de urgență, la alegerile pentru Președintele României din anul 2025, este considerat material publicitar politic orice material scris, online, audio sau video, utilizat în campania electorală, care îndeamnă alegătorii în mod direct sau indirect să aleagă sau să nu aleagă, să voteze sau să nu voteze pentru un candidat independent sau pentru un candidat al unui partid politic clar identificat.*

(6) *Încălcarea dispozițiilor alin. (2) și (3) constituie contravenții, dacă faptele nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii penale, infracțiuni, și se sancționează cu amendă de la 15.000 lei la 50.000 lei.*

(7) *Contravențiile prevăzute la alin. (6) se constată de către împuterniciții președintelui Autorității Electorale Permanente, iar sancțiunile se aplică prin decizie a Autorității Electorale Permanente.*

(8) *Sancțiunile se aplică, după caz, partidului politic, alianței politice, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale, candidatului independent, mandatarului financiar și/sau donatorului, precum și altor persoane care au încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (2) și (3).*

(9) *Aplicarea sancțiunilor prevăzute la alin. (6) se prescrie în termen de 3 ani de la data săvârșirii faptelor.*

(10) *Decizia Autorității Electorale Permanente prevăzută la alin. (7) poate fi atacată la instanța competentă, în condițiile legii.*

(11) *În situațiile prevăzute la alin. (6), contravenientul varsă la bugetul de stat sumele de bani și/sau contravaloarea în bani a bunurilor și serviciilor care au constituit obiectul contravenției, pe baza hotărârii Autorității Electorale Permanente.*

(12) *În măsura în care prezenta ordonanță de urgență nu prevede altfel, contravențiilor prevăzute la alin. (6) le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.*

Din examinarea dispozițiilor legale criticate, observăm că acestea reglementează, **în sarcina actorilor politici**², astfel cum sunt definiți în art. 3 pct. 4 din Regulamentul (UE) 2024/900, următoarele aspecte:

1. Obligatorietatea de a asigura publicarea, împreună cu fiecare material publicitar politic, a informațiilor prevăzute la lit. a) – e) din cuprinsul art. 16 alin. (2) din OUG nr. 1/2025: (a) o indicație că este vorba de un material publicitar politic; b) identitatea sponsorului materialului publicitar politic,

² "actor politic" înseamnă oricare dintre următoarele:

- (a) un partid politic în sensul definiției de la articolul 2 punctul 1 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1141/2014 sau o entitate legată direct sau indirect de sfera de activitate a unui astfel de partid politic;
- (b) o alianță politică în sensul definiției de la articolul 2 punctul 2 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1141/2014;
- (c) un partid politic european în sensul definiției de la articolul 2 punctul 3 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1141/2014;
- (d) un candidat la orice mandat electiv sau deținătorul unui mandat electiv, de la nivelul Uniunii sau de la nivel național, regional și local sau la oricare dintre funcțiile de conducere din cadrul unui partid politic;
- (e) un membru din cadrul instituțiilor Uniunii, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene, a Băncii Centrale Europene și a Curții de Conturi, sau din cadrul administrației unui stat membru de la nivel național, regional sau local;
- (f) o organizație de campanie politică cu sau fără personalitate juridică, înființată exclusiv în scopul de a influența rezultatul unui scrutin sau al unui referendum;
- (g) orice persoană fizică sau juridică care reprezintă sau acționează în numele oricăreia dintre persoanele sau organizațiile menționate la literele (a)-(f) și care promovează obiectivele politice ale oricăreia dintre aceste persoane sau organizații;

respectiv numele, adresa de e-mail și, dacă este publică, adresa poștală, iar în cazul în care sponsorul nu este o persoană fizică, adresa la care acesta își are sediul; c) după caz, o mențiune că materialul publicitar politic a făcut obiectul unor tehnici de vizare a unui public-țintă sau de distribuire a materialelor publicitare, în sensul art. 3 pct. 11 și 12 din Regulamentul (UE) 2024/900; d) o mențiune că sumele cheltuite pentru pregătirea, plasarea, promovarea, publicarea, distribuirea sau difuzarea materialului publicitar politic provin exclusiv din sursele permise de Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată, cu modificările și completările ulterioare; e) după caz, o mențiune că materialul publicitar politic a făcut obiectul unei promovări electorale sau al unei promovări electorale plătite.

2. Sancționarea contravențională pentru nerespectarea obligației de publicitate: (6) Încălcarea dispozițiilor alin. (2) și (3) constituie contravenții, dacă faptele nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii penale, infracțiuni, și se sancționează cu amendă de la 15.000 lei la 50.000 lei.

Interpretarea sistematică, în ansamblul actului normativ, a dispozițiilor art. 16 alin. (8) din OUG nr. 1/2025 potrivit căroră *"Sancțiunile se aplică, după caz, partidului politic, alianței politice, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale, candidatului independent, mandatarului financiar și/sau donatorului, precum și altor persoane care au încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (2) și (3)"* imprimă un caracter predictibil categoriilor de persoane care pot fi subiecți activi ai contravenției determinate de încălcarea alin. (2) și (3) din OUG nr. 1/2025 și anume doar **actorii politici**, definiți în Regulamentul (UE) 2024/900.

Sintagma "precum și a altor persoane care au încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (2) și (3)" nu poate fi analizată în mod independent față de celelalte prevederi ale actului normativ care reglementează publicitatea politică sau fără a se ține cont de scopul avut în vedere de legiuitor, care rezultă din interpretarea sistematică a actului normativ. Astfel, stabilirea înțelesului sintagmei criticate se poate realiza, prin utilizarea unei interpretări sistematice, în contextul ansamblului normelor de drept cu care aceasta se află în relație obiectivă.

Astfel, din interpretarea prevederilor referitoare la sancțiune coroborate cu definiția "actorului politic" rezultă că, pentru a putea fi subiect activ al contravenției este necesară îndeplinirea cumulativă a două condiții:

1. persoana fizică sau juridică **să reprezinte sau să acționeze în numele** oricăreia dintre persoanele sau organizațiile menționate la literele (a)-(f) ale art. 3 pct. 4 din Regulamentul (UE) 2024/900 și

2. **să promoveze obiectivele politice** ale oricăreia dintre aceste persoane sau organizații.

Ca atare, temerile potrivit căroră orice persoană fizică sau orice categorie profesională (avocați, ziariști etc.) ar putea răspunde contravențional pentru exprimarea liberă a opțiunilor politice nu au suport. Așa cum am arătat mai sus, răspunderea contravențională intervine doar în privința subiecților activi clar definiți prin lege.

Renate Weber
Avocatul Poporului

