



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

Bp. 209...../.....7.....08.....2025.....

Biroul permanent al Senatului

L. 255...../.....2.....09.....2025.....

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind răspunderea candidaților aleși pentru promisiuni electorale neonorate*, inițiată de domnul deputat POT Sergiu-Lucian Matei împreună cu un grup de parlamentari POT (Bp. 209/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unui mecanism legal de responsabilizare a aleșilor locali și a celor cu funcții executive față de angajamentele electorale asumate în campania electorală, prin introducerea unor obligații clare de declarare, monitorizare și raportare a promisiunilor electorale, precum și prin stabilirea unor sancțiuni graduale și proporționale în vederea consolidării responsabilității publice în actul de guvernare locală.

Totodată, se prevede înființarea Registrului Național al Promisiunilor Electorale (RNPE), o platforma digitală gestionată de Autoritatea Electorală Permanentă, care centralizează toate angajamentele oficiale și rapoartele de implementare.

II. Observații

1. Analizând conținutul inițiativei legislative se poate constata că o serie de soluții preconizate pot pune în discuție afectarea art. 1 alin. (5) din *Constituție*, în componenta sa privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii, reprezentând veritabile vicii de *neconstituționalitate*, după cum urmează:

Cu titlu general, arătăm că instanța de contencios constituțional, în jurisprudența sa¹, a reținut că „*actele normative trebuie să respecte principiul legalității care impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. Astfel, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat. Așadar, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele ce pot rezulta dintr-un act determinat*”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „*legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, aceasta trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. Astfel, sunt respectate cerințele de precizie și previzibilitate atunci când destinatarul normei juridice este capabil să își adapteze conduita în funcție de conținutul acesteia*”².

a) Inițiativa legislativă vizează atragerea răspunderii juridice pentru „*angajamente electorale asumate în campania electorală și neonorate*”, astfel cum reiese din *Expunerea de motive* și cuprinsul art. 1.

¹ Decizia nr. 189/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 alin. (1) din *Legea contenciosului administrativ* nr. 554/2004, Decizia nr. 903/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 din *Ordonanța de urgență a Guvernului* nr. 55/2002 privind regimul de deținere al câinilor periculoși sau agresivi, Decizia nr. 26/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 5 alin. (2), art. 49 alin. (2), art. 54 și art. 56 din *Legea privind amplasarea și autorizarea mijloacelor de publicitate*.

² Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66.

Or, normele în cauză nu numai că sunt lipsite de claritate și previzibilitate, nefiind clar pentru destinatari care sunt în concret faptele ce pot atrage răspunderea juridică, dar stabilesc, printr-un set de reguli lipsite de coerență, atragerea răspunderii juridice a aleșilor pentru declarații politice, în dezacord cu prevederile Cap. V de la Titlul VI din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ* - cadrul legal general care reglementează *Răspunderea aleșilor locali*.

În acest sens, opinăm ca fiind incidente *mutatis mutandis* considerentele statuate de Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 68/2017 referitoare la cererea de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională Anticorupție, cerere formulată de președintele Senatului*, prin care au fost subliniate, printre altele, aspectele reținute în Raportul privind „*Relația dintre răspunderea politică și răspunderea penală în ceea ce privește activitatea membrilor Guvernului*”, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) cu ocazia celei de-a 94-a Sesiuni plenare, desfășurată la Veneția, în 8 - 9 martie 2013: „*La nivel general, Comisia de la Veneția consideră că standardul de bază ar trebui să presupună ca procedurile penale să nu fie folosite pentru a sancționa divergențele politice. Miniștrii Guvernului trebuie trași la răspundere politică pentru acțiunile lor politice, iar aceasta reprezintă modalitatea democratică corectă de a asigura angajarea răspunderii lor în cadrul sistemului politic. Procedurile penale trebuie aplicate doar faptelor penale. Acțiunile și deciziile miniștrilor sunt adesea controversate din punct de vedere politic și se pot, ulterior, dovedi neinspirate și contrare intereselor naționale. Dar aceste aspecte trebuie clarificate de sistemul politic. Procedurile de punere sub acuzare sau alte proceduri penale nu trebuie folosite împotriva adversarilor politici din motive politice, ci trebuie invocate doar în acele câteva și extraordinare cazuri în care un ministru este suspectat de o încălcare clară a legii. De asemenea, în document se mai arată că Atunci când se trage linia între răspunderea penală și cea politică, trebuie să se țină seama și de particularitățile procedurii de luare a deciziilor politice și de «jocul politic». Este important pentru o democrație ca miniștrii să aibă marjă de manevră pentru implementarea politicilor pentru care au fost aleși, cu o marjă largă de eroare, fără a fi*

amenințați de sancțiuni penale. Într-o democrație funcțională, miniștrii sunt trași la răspundere pentru deciziile lor politice prin mijloace politice, nu recurgându-se la dreptul penal. [...] În fine, Comisia de la Veneția consideră că abilitatea unui sistem constituțional național de a separa și de a face distincția între răspunderea politică și cea penală a miniștrilor (foști și în funcție) este un indicator al nivelului de bună funcționare și maturitate democratică, precum și de respectare a statului de drept. Urmărirea penală nu trebuie folosită pentru a incrimina greșelile și divergențele politice. Acțiunile politice ale miniștrilor trebuie să facă obiectul unor proceduri de angajare a răspunderii politice. Procedurile penale trebuie rezervate faptelor penale”.

Prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a statuat și faptul că „Cu privire la acest aspect, Constituția prevede în mod expres în art. 72 alin. (1) - Imunitatea parlamentară că Deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile [...] exprimate în exercitarea mandatului. Reglementarea constituțională a imunității parlamentare este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale și, totodată, o condiție a funcționării statului de drept. În activitatea sa, parlamentarul trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să își exercite mandatul în mod eficient (Decizia nr. 799/2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României). Această imunitate care vizează actul decizional de legiferare este aplicabilă mutatis mutandis și membrilor Guvernului, în activitatea lor de legiuitor delegat. Astfel, odată cu delegarea legislativă se transferă și garanțiile aferente prevăzute de Constituție pentru exercitarea acestei prerogative în deplina libertate. Ca atare, niciun ministru nu poate fi tras la răspundere pentru opiniile politice sau acțiunile exercitate în vederea elaborării ori adoptării unui act normativ cu regim de lege. A admite contrariul înseamnă a lăsa, indirect, posibilitatea intruziunii în procesul legislativ a unei alte puteri, cu consecința directă a încălcării separației puterilor în stat. Exonerarea de răspundere pentru activitatea de legiferare este o garanție a exercitării mandatului față de eventuale presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei care ocupă funcția de parlamentar sau de ministru, imunitatea asigurându-i acesteia independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor”.

Așadar, reglementările propuse sunt de natură a aduce atingere art. 1 alin. (3), (4) și (5), dar și art. 72 din *Constituție*.

b) Din conținutul normelor preconizate nu rezultă clar care sunt destinatarii legii, textele în cauză făcând referire atât la „*aleși locali*”, cât și la „*candidați aleși în funcții executive la nivel local sau central*” și „*parlamentari*”.

Neclaritatea normelor propuse conduce, astfel, la afectarea art. 1 alin. (5) din *Legea fundamentală*, în componenta sa privind claritatea, precizia și previzibilitatea legii. Observația este valabilă și pentru art. 3 din inițiativa legislativă, întrucât nu reiese cu claritate cărei autorități trebuie transmise rapoartele în cauză.

c) Cu privire la regimul sancționator propus la art. 5 și 6 ale inițiativei legislative, precizăm că normele care instituie contravenții nu satisfac, în opinia noastră, condițiile de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate statuate în mod constant în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

În acest sens, menționăm faptul că instanța de contencios constituțional³ a statuat că „*dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate*” (*Decizia nr. 152/2020*⁴, paragraful 130).

Stabilirea faptelor a căror săvârșire constituie contravenții trebuie realizată cu respectarea acestor exigențe, iar nu lăsată, în mod arbitrar, la libera apreciere a agentului constator, fără ca legiuitorul să fi stabilit criteriile și condițiile necesare operațiunii de constatare și sancționare a contravențiilor.

³ Decizia nr. 457/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale art. 65 lit. s) și ș), ale art. 66 lit. a), b) și c) în ceea ce privește trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) și ale art. 67 alin. (2) lit. b) în ceea ce privește trimerile la art. 65 lit. s), ș) și t) din *Legea nr. 55/2020* privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

⁴ Decizia nr. 152/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9, art. 14 lit. c¹) - f) și ale art. 28 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999* privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a *ordonanței de urgență*, în ansamblul său, precum și a *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2020* pentru modificarea și completarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999* privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său.

Totodată, în lipsa unei reprezentări clare a elementelor care constituie contravenția, judecătorul însuși nu dispune de reperele necesare în aplicarea și interpretarea legii, cu prilejul soluționării plângerii îndreptate asupra procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției.

Astfel, din cuprinsul normelor în cauză nu rezultă care sunt elementele constitutive ale contravenției sub aspectul laturii obiective și subiective.

În acest sens, ar fi fost necesară reanalizarea faptelor care constituie contravenții și formularea acestora de o manieră care să corespundă cu exigențele de claritate, previzibilitate și accesibilitate statuate în jurisprudență Curții Constituționale.

Mai mult decât atât, textul de la art. 5 alin. (2) face referire la „*investigarea*” raportărilor de către Autoritatea Electorală Permanentă, transformând această instituție într-un organ de cercetare, contrar rolului și atribuțiilor acesteia, stabilite prin *Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, potrivit art. 100 alin. (1) din *Legea nr. 208/2015 „Autoritatea Electorală Permanentă este o instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică și cu competență generală în materie electorală, care are misiunea de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor, precum și finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cu respectarea Constituției, a legii și a standardelor internaționale și europene în materie”*.

În plus, din cuprinsul art. 6 al inițiativei legislative nu rezultă ce constituie „*procedura judiciară privind interdicția de a candida*”, care este obiectul acesteia, instituțiile care le desfășoară, procedura de contestație în instanță și termenele legale incidente.

d) Privitor la conținutul art. 7 alin. (1) al inițiativei legislative, se impune clarificarea sursei de finanțare a RNPE, nefiind clară referirea la „*fonduri externe*” ce pot fi atrase în acest sens.

2. Potrivit dispozițiilor art. 6 alin. (1) și ale art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, soluțiile pe care le cuprinde inițiativa legislativă

trebuie să fie temeinic fundamentate, iar instrumentul de prezentare și motivare trebuie să includă motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice, referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect.

De asemenea, propunerea trebuie să includă impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, impactul asupra sistemului juridic, consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, precum și activitățile de informare publică.

Referitor la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională⁵ a statuat următoarele: „*deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea a constatat că prin reglementarea acestora au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

În acest context, semnalăm că *Expunerea de motive* nu respectă structura prevăzută de dispozițiile ante-menționate, având în vedere că nu sunt indicate lucrările de cercetare, evaluările statistice, referirile la documente de politici publice și nu sunt indicate consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultanți, precum și activitățile de informare publică.

3. Precizăm că promovarea inițiativei legislative poate conduce la impact financiar suplimentar asupra bugetului de stat care nu este evaluat și prezentat în *Expunerea de motive*.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele,

⁵ Decizia nr. 448/2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 40 alin. (3) din Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune.

obligățiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

Totodată, atașăm prezentului punct de vedere opinia Autorității Electorale Permanente cu privire la inițiativa legislativă, transmisă cu adresa nr. 13219/25.06.2025.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ilie-Gavril BOLOJAN

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului