

Policy Brief no. 66, septembrie 2018

Coaliția PSD-ALDE vrea referendum pentru modificarea Constituției pe 7 Octombrie. Micul secret e că, tehnic vorbind, asta este imposibil: Legea 3/2000 e un dezastru, nu există oamenii și capacitatea de organizare pentru așa ceva. *Tragem un semnal de alarmă alături de instituțiile din sistem.*

A portrait of a middle-aged man with a mustache, wearing a dark suit, white shirt, and patterned tie. He is looking slightly to the right with a serious expression, and his right hand is raised with fingers spread.

Nu se poate face referendum în octombrie. Nici în noiembrie

Guvernul PSD-ALDE folosește referendumul pentru modificarea Constituției¹ ca pe un permanent instrument de campanie electorală cu tentă populistă care să agite constant spiritele. Liderii partidelor au rostogolit subiectul cu intensitate și au amenințat în câteva rânduri că vor organiza referendumul. Legea 3/2000², care reglementează modul de desfășurare a

referendumului a fost motiv de dispută parlamentară și în spațiul public.

Marea problemă a acestor inițiative este că nu au în vedere câteva detalii esențiale: Legea 3 este promulgată în anul 2000, nu a fost actualizată aproape deloc (cu excepția articolelor care au convenit partidelor de la putere), iar prevederile ei fac încă

1

https://senat.ro/Legis/lista.aspx?nr_cls=L569&an_cls=2016

2

<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/21139>

referire la acte normative din 1991, când exista cu totul altă filozofie legislativă.

Cele mai multe dintre referințele legislative se leagă de legi din anii 2000 sau 1990, deși toate acestea au fost republicate, abrogate sau modificate semnificativ de nenumărate ori.

Legea 159/2018³ a modificat articolul 6, în care se prevede procedura de inițiere a referendumului privind Revizuirea Constituției, dar restul de reglementări sunt total nesincronizate. De asemenea, Legea 341/2013 a modificat pragurile de validare a referendumului în jos, un demers criticat de EFOR, întrucât subrezește rolul referendumului ca instrument democratic⁴.

Dacă în 2015-2016 au fost amendate o mare parte dintre legile electorale și legate de funcționarea partidelor politice, Legea referendumului a rămas în urmă și nu a fost actualizată. Momentan legile privind organizarea alegerilor pentru Parlamentul European și pentru Președintele României sunt și ele în Parlament. Dar Legea 3 nu face referire la elemente esențiale care au fost implementate cu succes în ultimii ani de Autoritatea Electorală Permanentă cum ar fi

Sistemul informatic de monitorizare a prezenței la vot și de prevenire a votului ilegal (SIMPV). Partidele politice ar fi trebuit să abordeze toate legile coerent, astfel încât să nu se ajungă la astfel de situații.

Pe lângă problemele legislative, **ar exista serioase probleme de organizare**. Dacă referendumul ar avea loc pe 7 octombrie, după cum au anunțat ultima dată liderii PSD, nu există timp pentru identificarea și pregătirea președinților de secții de votare (sau ar fi o acțiune făcută în pripă) și pentru a face achiziție publică de softuri de centralizare a voturilor, ceea ce ar ridica serioase suspiciuni privind desfășurarea corectă a referendumului; ținem cont de exemplu că AEP a inițiat deja consultări pentru softurile de la alegerile din 2019.

În acest moment nu există niciun fel de intenție din partea Guvernului de a modifica legislația prin OUG (deși este pe departe o metodă dorită), de a rezolva problemele menționate în acest policy brief și nici din partea Parlamentului de a iniția o reformă serioasă privind modul de organizare a referendumului.

În acest context, reapare **urgența unui Cod Electoral unitar**. EFOR a exprimat public de nenumărate ori

persoanelor înscrise în listele electorale permanente."

(3) Rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabile exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente.

<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/153615>

³ <https://www.senat.ro/Legis/Lista.aspx?cod=20347>

⁴ Art 5:

(2) Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul

această nevoie absolut necesară pentru alegeri organizate coerent și profesionist⁵. Un Cod ar unifica toate normele tehnice de organizare pentru alegeri sau referendumuri, fără a fi nevoie ca aceste părți din lege să fie replicate în fiecare din actele normative. Însă este clar că nu există o voință politică de a face acest pas, chiar dacă AEP a propus un proiect pe această temă, iar comisia care a modificat legile electorale s-a numit tocmai Comisia pentru Cod Electoral.

Iată deci că nu doar în finanțe, fonduri UE, transport, sănătate, educație, pensii, energie etc., lucrurile sunt blocate iar actuala coaliție de guvernare nu poate mișca mare lucru pentru că și-a canibalizat, prin contraselecție, incompetență și instabilitate, propria capacitate de implementare. Chiar atunci când există interesul politic de a duce la capăt un proiect din care ar avea de câștigat politic, guvernarea nu mai dispune de mașinăria administrativă care să execute planul.

Reglementări interpretabile

EFOR trece în revistă cele mai evidente probleme legate de Legea 3/2000, care ar pune cu siguranță în dificultate instituțiile care au atribuții în organizarea referendumului.

⁵ <https://expertforum.ro/alegeri/>;
<https://politicafarabariere.wordpress.com/?s=cod+electoral>

⁶ <http://becreferendum2012.roaep.ro/hotarari.html>

Legea 3/2000 s-a dovedit în trecut o lege mult prea minimalistă, cu numeroase trimiteri la alte acte normative, ceea ce poate fi foarte confuzant pentru actorii implicați în organizarea referendumului, dar și participanții la vot. În 2012, numărul hotărârilor luate de BEC pentru detalierea procedurilor electorale este semnificativ, iar numărul trimiterilor către alte articole la fel de mare⁶. Întrucât practica românească nu se bazează pe precedente legale, este posibil ca fiecare Birou Electoral Central să interpreteze altcumva aceste reglementări.

Biroul Electoral Central este un organism care ar trebui să vegheze la buna desfășurare a alegerilor, dar în niciun caz nu ar trebui să aibă sarcina (dificilă, de altfel) de a emite hotărâri care să acopere deficiențe semnificative în cazul unei legi dezlănate și incoerente.

Un caz care poate fi delicat este cel de la articolul 25, care stabilește că BEC poate anula votul într-o secție de votare sau o circumscripție, în situația de fraudă electorală⁷. Ce facem dacă

⁷ <http://becreferendum2012.roaep.ro/DOCUME NTE%20BEC/Hotarari/Hot%20nr.26.pdf>.

Frauda a fost definită prin Hotărârea nr.26 privind interpretarea dispozițiilor art.25 alin.(3) din Legea nr.3/2000

următorul BEC interpretează altcumva fraudă⁸?

Lege cu probleme flagrante

Legea primară după care se organizează referendumul este Legea 3/2000, care se completează cu alte acte normative. Conform Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente:

Prevederile prezentei legi privind corpul experților electorali, secțiile de votare, Registrul electoral și listele electorale permanente se aplică în mod corespunzător alegerilor pentru Președintele României, alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, alegerilor pentru Parlamentul European, precum și referendumurilor naționale și locale.

Cu alte cuvinte, anumite prevederi privind organizarea alegerilor se preiau din Legea 208 dacă nu există articol specific în Legea 3. Acest fapt conduce la un fel de mozaic legislativ, în care se preiau articole diferite, cu filozofii diferite, care adeseori nu rezonază.

De exemplu, Legea referendumului prevede în art. 26 că:

⁸ EFOR a arătat în mai multe dintre rapoartele de monitorizare a alegerilor că există riscul ca birourile electorale să interpreteze diferit legislația de la an la an, întrucât nu există obligativitatea de a utiliza aceeași

(2²) Președinții birourilor electorale ale secțiilor de votare sunt stabiliți de către președintele tribunalului județean sau al municipiului București, după caz, cu cel puțin 7 zile înainte de ziua referendumului, prin tragere la sorți.

(3) Tragerea la sorți se face de pe o listă care va cuprinde, în următoarea ordine: judecătorii și procurorii, precum și alți juriști din județ sau din municipiul București, care nu fac parte dintr-un partid politic.

(4) Dacă numărul juriștilor este insuficient, tragerea la sorți se face de pe o altă listă care va cuprinde persoane de altă specialitate, cu o reputație neștirbită și care nu fac parte din nici un partid politic.

Pe de altă parte, Legea 208 prevede la art. 15 că:

Președintele biroului electoral al secției de votare și loțiitorul acestuia sunt desemnați de către Autoritatea Electorală Permanentă, în ședință publică, anunțată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorți computerizată [...]

O serie de proceduri reglementate în în Legea 3/2000 lasă loc interpretărilor: procedura de solicitare a urnei mobile este descrisă vag (art. 40), nu există interdicții privind persoana care poate însoți un alegător în cabina de vot (art. 39 (2)), regulile

interpretare, iar componența este relativ diferită pentru fiecare BEC - <https://expertforum.ro/program/procese-electorale/>

privind votul în străinătate sunt practic inexistente etc. Procedurile privind votarea și închiderea secțiilor sunt lacunare. Și cu siguranță nu sunt singurele aspecte tehnice neclare.

Procedurile pentru întocmirea listelor electorale (art. 17) cuprind referiri la norme arhaice, în disonanță cu reglementările privind Registrul Electoral și reguli privind datele personale. Spre exemplu, articolul 18 ar permite inclusiv afișarea acestora:

Afișarea listelor electorale, dacă legea prevede o asemenea operațiune, delimitarea, numerotarea și aducerea la cunoștință publică a secțiilor de votare și a localurilor de vot se fac potrivit prevederilor Legii nr. 68/1992⁹ și ale Legii nr. 70/1991¹⁰, republicată, cu modificările ulterioare, în cel mult 48 de ore de la îndeplinirea termenului prevăzut la art. 17 alin. (2).

Conform articolului 24, **AEP nu face parte din Biroul Electoral Central**, chiar dacă asigură asistența tehnică¹¹. AEP este principalul depozitar al expertizei electorale și deci ar trebui să fie instituția a cărei experiență să cântărească semnificativ în luarea deciziilor în BEC. De asemenea, Autoritatea gestionează multe dintre instrumentele menționate aici, deci

este aproape imposibil să organizezi un proces de acest tip fără implicarea deplină a instituției.

Nu există prevederi privind sistemul SIMPV, deci nu se pot face niciun fel de verificări și nici nu există date în timp real privind votul. Oricum, timpul ar fi prea scurt pentru organizarea operațiunilor.

Nici nu se poate filma închiderea secției și numărarea voturilor, procedură care a condus la transparentizarea unuia dintre cele mai vulnerabile momente ale zilei votului la ultimele alegeri. Având în vedere că la referendumul din 2012 au existat secții de votare cu prezența 3-400% pe listele suplimentare, un astfel de sistem ar fi mai mult decât necesar; singurul instrument în 2012 a fost o raportare periodică prin SMS, care nu conferă o dimensiune reală a votului pe secții.

În opoziție cu un sistem proactiv de prevenire a fraudei, Legea 3 face referire la sistemul primitiv de verificare manuală a listelor electorale, care durează luni de zile:

Biroul Electoral Central va înainta copiile listelor electorale permanente, respectiv tabelele electorale utilizate în cadrul secțiilor de votare Autorității

⁹ Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, abrogată în 2004, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=12169

¹⁰ Legea nr.70 din 26 noiembrie 1991

privind alegerile locale, abrogată în 2004, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?id=1342

¹¹ <http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2015/06/RAPORT-privind-referendumul-national-din-29-iulie-2012-2.pdf>

Electoral Permanent, care le va verifica în vederea depistării eventualelor voturi multiple, în termen de 60 de zile de la data referendumului. În situația în care Autoritatea Electorală Permanentă va constata existența unor persoane care și-au exercitat votul de mai multe ori, va sesiza organele de urmărire penală în vederea aplicării prevederilor art. 387 din Codul penal. (art 43 (5))

Nu există proceduri privind **observarea alegerilor clar specificate**. Legea prevede că *În afară de membrii biroului electoral al secției de votare și de **delegații** acreditați de Biroul Electoral Central nici o altă persoană nu poate staționa în locurile publice din zona de votare sau în localul de vot peste timpul necesar pentru efectuarea operațiunii de votare* (Art. 33(3)). În Legea 208/2015, conceptul de delegat este diferit, fiind reprezentant al unui partid politic, acreditat de birourile electorale de circumscripție; procedura de acreditare a fost schimbată și îmbunătățită. De asemenea, procedurile de acreditare vor trebui cel mai probabil definite prin hotărâre a BEC-ului, ceea ce poate genera abuzuri și poate chiar bloca dreptul de a observa referendumul.

EFOR, alături de campania Politică fără Bariere, alte organizații

¹² <https://expertforum.ro/transparenta-alegerilor-nu-este-optionala/>

neguvernamentale și observatori internaționali au cerut în nenumărate rânduri transparență la nivelul activității birourilor electorale și drepturi sporite pentru observatori. Cel mai probabil, Legea 3/2000 ar avea efecte negative asupra activității de observare¹².

Articolele despre **campanie sunt practic inexistente**; există doar art. 30, cu trei alineate, care nu face referire de exemplu la materialele electorale care pot fi folosite, la mijloacele de campanie electorale care pot fi folosite sau la prezența competitorilor în mass media

- (1) Campania pentru referendum începe la data aducerii la cunoștință publică a datei referendumului.*
- (2) În campania pentru referendum partidele politice și cetățenii au dreptul să își exprime opiniile în mod liber și fără nici o discriminare, prin mitinguri, prin adunări publice și prin mijloace de informare în masă.*
- (3) Mijloacele folosite în campania pentru referendum nu trebuie să contravină ordinii de drept.*

În 2012, BEC a stabilit că pentru campania electorală se aplică prevederile de la Legea 35/2008 (parlamentare), prin hotărâre¹³. Astfel de reglementări ar trebui stabilite clar prin lege, mai ales că referendumul are reguli specifice.

¹³

<http://becreferendum2012.roaep.ro/DOCUMENTE%20BEC/Hotarari/Hot%20nr.8.pdf>

Sanctiunile sunt mult prea slabe și nu acoperă multe din posibilele încălcări ale legii.

Dacă luăm în calcul toate aceste aspecte evidente, e clar că un referendum nu ar trebui să aibă loc în astfel de condiții de intertitudine.

Regulile jocului ar trebui să fie clare, conform normelor internaționale, mai ales în condițiile în care organizarea unei astfel de consultări nu este urgentă și este puternic criticată în spațiul public.

Septimius Pârvu este analist de politici publice la EFOR și observator electoral internațional



Semilunei 7, ap. 1
București
www.expertforum.ro

Puteți susține activitatea EFOR prin donații
sau sponsorizări pe
www.expertforum.ro/doneaza