

**Către Avocatul Poporului**

**Domnule Victor CIORBEA,**  
**Avocat al Poporului**

Subscrisul Partidul Național Liberal, cu sediul în București, Bd. Aviatorilor Nr. 86 Sector 1, București, formulează prezenta cerere de sesizare a Curții Constituționale cu **Excepția de neconstituționalitate** a O.U.G. nr.55./2014.

**Stimate domnule Avocat al Poporului,**

La data de 28.08.2014, Guvernul României a adoptat Ordonanța de Urgență nr.55/2014 prin care suspendă în fapt aplicabilitatea dispozițiilor art.9 alin. (2) lit h<sup>1</sup>) si ale art.15 alin.(2) lit. g<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, generând un interval de 45 zile în care aleșii locali (consilier local, consilier județean, primar, președinte de Consiliu Județean) pot opta pentru schimbarea partidului politic pe listele căruia au fost aleși cu un alt partid politic sau organizație aparținând minorităților naționale.

Acest demers legislativ al Guvernului României este neconstituțional din următoarele motive:

1. Art.I pct.(1) din OUG. nr.55/2014 încalcă dispozițiile art.115 alin.(6) din Constituție care dispune că „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție,

drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”.

Instituțiile fundamentale pentru statul român sunt reglementate expres de Constituția României. Între acestea se numără și administrația publică locală căreia legiuitorul constituant îi acordă secțiunea a-2-a din capitolul V intitulat „administrația publică”. Alte instituții fundamentale pentru stat, reglementate în mod expres de Constituție sunt: Parlamentul României, Guvernul României, Autoritatea Judecătorească, Curtea Constituțională a României, Banca Națională, Administrația publică centrală.

Articolul 115 alin. (6) arată că prin ordonanță de urgență nu poate fi afectat regimul instituțiilor fundamentale ale statului. Prin regim al instituțiilor fundamentale înțelegem constituirea, organizarea și funcționarea acestora.

Articolul 121 din Constituție dispune că „autoritățile publice prin care se realizează autonomia locală, în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii” iar art. 122 dispune „consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii”.

Consiliile locale și cele județene sunt constituite prin alegerea și ulterior validarea consilierilor locali sau județeni. Funcționarea acestora depinde de activitatea pe care o desfășoară consilierii locali sau județeni. Prin urmare eliminarea, suspendarea, modificarea sau completarea oricărui atribut de natură juridică referitor la validarea și ulterior la activitatea consilierilor locali sau județeni este inclusă noțiunii de regim al administrației publice locale, ca instituție fundamentală pentru buna funcționare a statului, reglementată astfel, în mod expres, în secțiunea a-2-a, capitolul V din Constituția României.

Deducem că prin ordonanță de urgență nu este posibilă reglementarea oricărui aspect referitor la administrația publică locală, acesta fiind un domeniu supus normării exclusiv prin lege, atribut al Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare, după cum dispune art. 61 alin.(2) din Constituție.

Mai mult, ordonanța atacată modifică un text de lege ce, așa cum arată Curtea Constituțională în decizia nr. 273/2009, își are izvorul în dispozițiile art. 8 alin. 2 din Constituție („**Curtea Constituțională a statuat cu valoare de principiu că reglementările privind noul caz de încetare de drept a mandatului de consilier local sau de consilier județean își au suportul în dispozițiile art.8 alin.(2) din Constituție**, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Aceste dispoziții de ordin constituțional au fost dezvoltate în Legea partidelor politice nr.14/2003 care, printre principalele funcții ale partidelor politice prevăzute la art.2, menționează și pe acelea referitoare la desemnarea de candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice, precum și la stimularea participării cetățenilor la scrutinurile electorale, potrivit legii.

**Textele criticate au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid la altul, curmarea traseismului politic la care se recurge în funcție de oportunitățile pe care le oferă un partid sau altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului”).** Articolul respectiv reglementează o altă instituție fundamentală a statului de drept, deci modificarea acestei reglementări nu poate fi făcută prin ordonanță de urgență.

2. Dispozițiile OUG. nr.55/2014 sunt contrare jurisprudenței Curții Constituționale în materia migrației politice a aleșilor locali. Deciziile Curții Constituționale, în întregul lor, sunt general obligatorii, conform dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție și practicii Curții Constituționale.

Curtea Constituțională a subliniat în mai multe decizii, cum ar fi Decizia nr. 915/2007, Decizia nr.273/2009 sau Decizia nr. 280/2013 că dispozițiile art.9 alin. (2) lit h<sup>1</sup>) și ale art.15 alin.(2) lit. g<sup>1</sup>) ale Legii 393/2004 privind statutul aleșilor locali prin care un ales local își pierde mandatul dacă se înscrie în alt

partid politic decât cel pe listele căruia a candidat, este exclus sau demisionează din partidul pe care-l reprezintă în administrația locală, sunt constituționale. Per a contrario o normă care permite unui ales local să schimbe partidul pe listele căruia a candidat și să-și păstreze sau să obțină un mandat de ales local este neconstituțională.

Curtea a reținut, prin Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007, că „prevederile menționate mai sus "au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid politic la altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului". Totodată, prin aceeași decizie, Curtea a constatat că textul criticat "nu conține prevederi contrare dispozițiilor art. 16 din Constituție, acesta aplicându-se deopotrivă consilierilor locali sau județeni care și-au pierdut calitatea de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale, fără niciun fel de privilegii sau discriminări".

De asemenea, prin Decizia nr.273/2009 Curtea Constituțională a arătat că „în jurisprudența sa în materie, a statuat cu valoare de principiu că reglementările privind noul caz de încetare de drept a mandatului de consilier local sau de consilier județean își au suportul în dispozițiile art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Aceste dispoziții de ordin constituțional au fost dezvoltate în Legea partidelor politice nr. 14/2003 care, printre principalele funcții ale partidelor politice prevăzute la art. 2, menționează și pe acelea referitoare la desemnarea de candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice, precum și la stimularea participării cetățenilor la scrutinurile electorale, potrivit legii.

Textele criticate au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid la altul, curmarea traseismului politic la care se recurge în funcție de oportunitățile pe care le oferă un partid sau altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului”.

Astfel, prin Decizia nr. 1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008, instanța de contencios constituțional, examinând critici de neconstituționalitate raportate la încălcarea art. 37 privind dreptul de a fi ales și a art. 53 referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, din Legea fundamentală, a statuat că introducerea, prin art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004, a unui nou caz de încetare a mandatului de consilier local este o consecință a dispozițiilor art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Electoratul acordă votul său candidaților înscriși pe liste ale partidelor, pentru a îndeplini funcții publice la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia fac parte la momentul alegerii și pe care urmează să îl promoveze pe perioada mandatului lor de consilier local sau de consilier județean. De vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică. Altfel spus, pierderea calității de membru al partidului politic pe a cărei listă a candidat și a fost votat de corpul electoral are drept consecință și pierderea calității de consilier local sau de consilier județean. Din această perspectivă nu are, așadar, importanță dacă pierderea calității de membru al partidului politic are loc ca urmare a demisiei sau a excluderii.

Referitor la susținerile autorilor excepției privind aplicarea regulilor mandatului reprezentativ și implicit a dispozițiilor art. 69 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora "Orice mandat imperativ este nul", și aleșilor locali, nu numai parlamentarilor, Curtea Constituțională a constatat, prin Decizia nr. 779 din 1 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 588 din 5 august 2008, că dispozițiile de lege criticate nu contravin normei fundamentale invocate, "mandatul reprezentativ caracterizând statutul senatorilor și al deputaților, consilierii locali sau județeni și parlamentarii fiind supuși unor reguli distincte, specifice fiecăreia dintre aceste două categorii". Prin aceeași decizie, Curtea a respins și critica privind pretinsul caracter retroactiv al textului de lege examinat, reținând că acesta "se aplică pentru viitor de la data edictării sale, fără să afecteze pentru trecut statutul consilierului local sau județean".

Totodată, cu prilejul pronunțării deciziilor nr. 677/2008 și nr. 1.118/2008, Curtea a constatat că dispozițiile art. 120 referitoare la principiile de bază ale administrației publice locale, ale art. 121 alin. (2) care consacră principiul funcționării consiliilor locale și a primarilor ca autorități administrative autonome și ale art. 122 alin. (2) din Constituție, invocate, privind consiliul județean, nu au incidență în cauză.

Prin Decizia nr. 915 din 18 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 14 noiembrie 2007, Curtea a analizat critici de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului nediscriminării, în sensul inegalității de tratament juridic dintre consilierii locali și județeni, pe de o parte, și primar, pe de altă parte, precum și critici privind restrângerea exercițiului dreptului constituțional la asociere, a libertății de exprimare și a libertății conștiinței persoanei care, având calitatea de consilier local ales pe listele unui anumit partid politic, nu mai poate opta, sub sancțiunea încetării de drept a mandatului, pentru un alt partid politic care să îi reflecte mai

bine opțiunile politice. Curtea, respingând excepția, a reținut cu acel prilej că prevederile art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali "au ca finalitate prevenirea migrației politice a aleșilor locali de la un partid politic la altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului", fără a contraveni astfel exigențelor normelor fundamentale. Cât privește pretinsa discriminare între consilierii locali sau județeni, pe de o parte, și primari, pe de altă parte, Curtea a arătat că "distincția pe care o face textul asupra modalității de încetare a mandatului vizează două categorii diferite de aleși locali, supuși unui statut distinct atât prin Legea nr. 393/2004, cât și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001".

Tot astfel, prin Decizia nr. 1.461 din 8 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 81 din 1 februarie 2012, Curtea a observat că încetarea de drept a mandatului de consilier local sau județean are loc odată cu pierderea calității de membru al partidului pe listele căruia a fost ales, indiferent de motivul care a condus la pierderea acestei calități, respectiv demisie sau excludere. Curtea a remarcat că prevederile art. 9 alin. (2) lit. h<sup>1</sup>) din Legea nr. 393/2004 nu disting între aceste două ipoteze întrucât ambele au ca rezultat, așa cum a arătat deja Curtea Constituțională în jurisprudența sa, pierderea legitimității și reprezentativității conferite alesului local de însăși calitatea sa de membru al partidului a cărui platformă electorală s-a angajat, față de comunitatea care i-a acordat voturile sale, să o promoveze din poziția sa de ales local.

În ceea ce privește susținerea în sensul că mandatul de consilier ar trebui să înceteze doar atunci când calitatea de membru de partid a fost pierdută prin demisie, deci în mod voluntar, în cazul excluderii din partid propunându-se ca alesul local să își continue mandatul ca independent, Curtea a constatat, prin aceeași decizie, că raționamentul care stătea la baza unei asemenea considerații

se limita la a aduce în discuție riscul ca decizia de excludere să fie luată în mod arbitrar și discreționar, pornind aprioric de la reaua-credință a organelor de disciplină internă care stabilesc și aplică sancțiunea și ignorând faptul că partidele reprezintă organisme esențialmente democratice, fondate pe libera asumare a idealurilor lor de către toți membrii acestora. Curtea a reținut, în acest sens, că, în situația în care, în urma pierderii calității de membru al partidului, s-ar păstra mandatul de ales local, compoziția politică a consiliului local ar fi modificată prin voința reprezentanților aleși, ceea ce nu este permis. Pierderea calității de membru de partid a consilierului local sau județean, indiferent de cauză, atrage revocarea mandatului acestuia înainte de expirarea de drept. Păstrarea calității de consilier local sau județean în ipoteza în care acesta nu mai aparține partidului pe lista căruia a fost inițial ales ar echivala cu convertirea respectivului mandat într-un mandat de independent sau aparținând, eventual, altui partid politic în care consilierul s-a înscris ulterior. Or, în condițiile actualului sistem electoral ce prevede scrutinul de listă pentru alegerea consilierilor locali și județeni, această ipoteză nu poate fi acceptată, deoarece mandatul în exercițiu, astfel continuat, nu mai corespunde voinței inițiale a electoratului, care a acordat votul său unui candidat în considerarea partidului pe care, la acel moment, acesta îl reprezenta.

Distinct față de cele statuate în jurisprudența redată mai sus, Curtea constată că nu poate reține criticile referitoare la tratamentul discriminatoriu al aleșilor locali față de parlamentari, formulate din perspectiva faptului că în cazul acestora din urmă nu se aplică aceeași sancțiune a încetării mandatului de parlamentar ca o consecință a pierderii calității de membru al partidului politic care i-a susținut candidatura. În acest sens, Curtea observă că parlamentarii sunt reprezentanții întregului popor, prin care acesta exercită suveranitatea națională, potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție, și care acționează în virtutea unui mandat reprezentativ acordat de întreaga națiune, în conformitate cu art. 69 din Constituție. În mod similar, în ceea ce privește aleșii locali (categorie în care se



includ și primarii), art. 20 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 garantează "libertatea de opinie și de acțiune în exercitarea mandatului alesului local", caracterul reprezentativ al mandatului fiind prestabilit de art. 3 alin. (2) din lege, care prevede că "aleșii locali sunt în serviciul colectivității locale". Cu toate acestea, deosebirea se justifică prin statutul constituțional diferit al celor două categorii de aleși, fiecare fiind reprezentanți ai unor autorități distincte, respectiv ai autorității legiuitoare și ai celei executive, care funcționează în baza principiului separației și echilibrului puterilor în stat, în cadrul democrației constituționale, potrivit art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală. Curtea remarcă, totodată, că legiuitorul constituant a înțeles să reglementeze în chiar textul Legii fundamentale cazurile în care încetează calitatea de deputat sau de senator, acestea fiind enumerate în mod limitativ în art. 70 alin. (2) din Constituție.

Curtea nu poate reține nici existența vreunui regim discriminatoriu aplicat consilierilor locali, care își pierd mandatul ca urmare a pierderii calității de membru de partid survenită atât prin demisie, cât și prin excludere din partid, prin comparație cu primarii, al căror mandat încetează numai în caz de demisie din partid, ca manifestare a propriei voințe. Legiuitorul a optat pentru această reglementare în considerarea calității de "autorități deliberative" conferită consiliilor locale - comunale, orașenești sau municipale - prin prevederile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, calitate ce justifică în mod obiectiv diferențierea față de primari, care reprezintă "autoritățile executive" prin care se realizează autonomia locală, potrivit art. 23 alin. (1) din legea menționată. În același sens este și Decizia nr. 613 din 12 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 12 august 2011, prin care Curtea a observat că distincția pe care o face textul de lege criticat asupra modalității de încetare a mandatului vizează două categorii diferite de aleși locali, supuși unui statut distinct atât prin Legea nr. 393/2004, cât și prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

În fine, Curtea constată că nu este întemeiată nici critica prin raportare la dispozițiile art. 15 alin. (1) din Legea fundamentală. Textul constituțional invocat conține o prevedere de principiu prin care li se garantează cetățenilor beneficiul drepturilor și libertăților consacrate prin Constituție și prin alte legi, dar în același timp precizează, cu aceeași valoare de principiu, faptul că cetățenilor le revin și obligațiile instituite prin Constituție și prin alte legi, ca termen generic pentru actele normative care reglementează conduita subiectelor de drept. Or, Constituția nu garantează păstrarea mandatului pe toată durata pentru care acesta este acordat. Menținerea acestuia depinde de exercitarea sa în acord cu ansamblul reglementărilor legale care condiționează deținerea acestuia.”

„În ceea ce privește prevederile art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004, Curtea a constatat, prin Decizia nr. 1.167 din 11 decembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 3 ianuarie 2008, că introducerea cazului de încetare a mandatului de consilier local ca urmare a pierderii calității de membru al partidului pe a cărui listă a fost ales este o consecință a dispozițiilor art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Curtea a arătat, cu acel prilej, că electoratul acordă votul său unei persoane, pentru a îndeplini o funcție publică la nivelul administrației locale, în considerarea programului politic al partidului din rândurile căruia face parte la momentul alegerii și pe care această persoană urmează să îl promoveze pe perioada mandatului său de consilier local sau județean. Or, de vreme ce alesul local nu mai este membru al partidului pe listele căruia a fost ales, înseamnă că nu mai întrunește condițiile de reprezentativitate și legitimitate necesare îndeplinirii programului politic pentru care alegătorii au optat. Prin urmare, nu se mai justifică menținerea acestuia în funcția publică.” ( Decizia Curții Constituționale nr. 280/2013).

Și în ceea ce privește încetarea mandatului primarului Curtea este foarte tranșantă: „Rațiunea acestui text rezidă în faptul că, în urma demisiei din partidul politic care i-a susținut candidatura, primarul pierde, consecutiv, și girul alegătorilor, obținut inițial în virtutea candidaturii sale pe o listă susținută în campania electorală de un anumit partid politic și votată în final de aceștia. Legiuitorul a optat pentru o astfel de reglementare urmărind diminuarea migrației politice și a oportunismului politic, fenomene a căror existență a fost demonstrată de realitățile ultimilor ani” (decizia nr. 153/2013).

3. Articolul 115 alin. 6 din Constituție stabilește că drepturile electorale nu pot fi reglementate prin ordonanțe de urgență. Or alineatul 5 al articolului unic modifică Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților publice locale, instituind o nouă categorie de aleși locali - supleanții. Având în vedere faptul că noua categorie de aleși urmează a avea drepturi nereglementate până acum, înseamnă că drepturile electorale ale candidaților sunt modificate, lucru care poate fi realizat numai prin lege.

4. Ordonanța încalcă și dispozițiile art. 115 alin. 4 din Constituție, expunerea sa de motive neaducând niciun argument cu privire la existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată.

Astfel, în expunerea de motive, Guvernul explică două modificări fundamentale ce stau la baza ordonanței:

a) „autoritățile administrației publice locale întâmpină greutăți în constituirea majorităților care să asigure stabilitate politică urmare a reorganizării unor partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale” - o astfel de afirmație este, în mod evident, falsă. Atâta timp cât organele deliberative se întrunesc și dezbat proiecte, inevitabil se formează o majoritate: fie în favoarea, fie contra

proiectului supus dezbaterii. Faptul că Guvernul ar dori ca hotărârile să aibă o anumită direcție nu poate constitui temei pentru adoptarea unei ordonanțe de urgență. O interpretare contrară ar încălca dispozițiile art. 121 din Constituție, adică ar încălca autonomia autorităților locale.

b) „Adoptarea acestor măsuri în regim de urgență au în vedere necesitatea eliminării blocării dreptului supleanților de a fi validați ca urmare a desființării alianțelor politice sau electorale pe listele cărora au candidat”- acest argument privește doar situația supleanților, neavând nicio legătură cu aleșii locali în funcție la data emiterii OUG nr. 55/2014. Introducerea unei noi categorii de aleși, supleanții, în legea pentru alegerea administrației publice locale este neconstituțională. Conform art. 115 alin. 6 din Constituție, drepturile electorale nu pot fi stabilite prin ordonanțe de urgență.

Prin urmare, nu există niciun temei constituțional care să justifice urgența adoptării unei astfel de ordonanțe.

Pentru aceste motive vă adresăm rugămintea, ca în conformitate cu prevederile articolului 13, lit. f) din *Legea nr. 35 din 13 martie 1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată* să sesizați Curtea Constituțională pentru a se constata neconstituționalitatea O.U.G. nr.55./2014.

Partidul Național Liberal,

prin Klaus Werner Iohannis, președinte