



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

AVOCATUL POPORULUI

REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. ....9637.....18. MAI. 2016


*Domnului Augustin Zegrean,*

*Președintele Curții Constituționale*

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016 pentru modificarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, adoptată în data de 11 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 367 din data de 12 mai 2016.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

  
Victor Ciorbea

București, 18 mai 2016



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada , nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

**În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Avocatul Poporului formulează prezenta**

*Excepție de neconstituționalitate*

*referitoare la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016 pentru modificarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*

Prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2016**, adoptată în data de 11 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 367 din data de 12 mai 2016, după articolul 16 din Legea nr. 3/2000, cu modificările și completările ulterioare, a fost introdus un nou articol, **articolul 16<sup>1</sup>**, cu următorul cuprins: „(1) În situația în care referendumul local are loc la aceeași dată cu alegerile locale, organizarea și desfășurarea referendumului local se realizează în baza Legii 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. (2) În cazul prevăzut la alin. (1), ambele scrutine se realizează în cadrul acelorași secții de votare, operațiunile electorale fiind îndeplinite de către aceleași birouri electorale ale secțiilor de votare, constituite potrivit Legii nr. 115/2015. (3) În cazul prevăzut la alin. (1), alegătorii votează în baza unor liste

*electorale permanente și a unor liste electorale suplimentare separate, întocmite conform legii, cu utilizarea acelorași ștampile electorale. (4) Biroul electoral de circumscripție constituit pentru alegerile locale în comuna, orașul, municipiul sau județul, după caz, în care are loc referendumul local îndeplinește în mod corespunzător atribuțiile prevăzute de art. 28. (5) Cheltuielile pentru confecționarea buletinelor de vot pentru referendumul local sunt suportate din bugetul local. (6) În cazul prevăzut la alin. (1), prevederile art. 84 din Legea nr. 115/2015 se aplică în mod corespunzător”.*

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2016**, în integralitatea ei, contravine, **pe de-o parte**, dispozițiilor constituționale ale **art. 115 alin. (4) privind regimul ordonanțelor de urgență**, iar, **pe de altă parte**, prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale.

*1. Referitor la încălcarea art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, reținem că actul normativ criticat are ca obiect completarea prevederilor Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare, în sensul de a permite organizarea și desfășurarea referendumului local la aceeași dată cu alegerile locale, cu utilizarea acelorași secții de votare, birouri electorale de circumscripție și ștampile electorale.*

În opinia noastră, această reglementare este de natură să aducă atingere prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. În legătură cu aceasta, instanța de contencios constituțional, în jurisprudența sa, a reținut că pentru îndeplinirea acestor cerințe este necesară existența **unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care**

**pune în pericol un interes public** (Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005).

Or, legiuitorul delegat poate reglementa prin intermediul unei ordonanțe de urgență atunci când, **în mod necesar și neechivoc**, circumstanțele obiective ce determină existența unei situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, impun o intervenție normativă rapidă. În acest sens, prin Decizia nr. 255/2005, Curtea Constituțională a statuat că „*Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ:*

- *existența unei situații extraordinare;*
- *reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;*
- *urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței”.*

Față de exigențele formulate de Curtea Constituțională, apreciem că motivarea situației extraordinare și a urgenței din preambulul ordonanței de urgență nu corespunde dispozițiilor art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală și nici jurisprudenței în materie a instanței de contencios constituțional, pentru următoarele motive:

În **Preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016**, urgența este justificată, în principal, prin faptul că:

- în data de 5 iunie 2016 urmează să aibă loc și referendumuri locale în două unități administrativ-teritoriale, stabilite în baza a două hotărâri ale consiliilor locale (Hotărârea Consiliului Local al Comunei Dângeni, județul Botoșani, nr. 25 din 17 martie 2016 privind aprobarea organizării unui referendum în data de 5 iunie 2016 în vederea consultării cetățenilor din comuna Dângeni pentru înființarea satelor Gulioaia, Buneni și Coșteni și Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Oradea, județul Bihor, nr. 131 din 31 martie 2016 privind aprobarea organizării unui referendum în data de 5 iunie 2016 în vederea consultării cetățenilor din municipiul Oradea privind oportunitatea modificării limitei administrative a unității administrativ-teritoriale Oradea);

- potrivit punctului de vedere exprimat de Biroul Electoral Central constituit pentru alegerile locale din anul 2016, dispozițiile art. 15<sup>1</sup> din Legea nr. 3/2000, cu modificările și completările ulterioare, nu se aplică în situația referendumului local, acestea vizând numai referendumul național;

- referendumurile locale nu pot utiliza infrastructura alegerilor locale din data de 5 iunie 2016.

În Nota de fundamentare la Ordonanța de urgență nr. 15/2016, se arată că prevederile **art. 15<sup>1</sup> din Legea nr. 3/2000** (similare cu cele adoptate prin prezenta ordonanță de către Guvern), inserate în legea menționată tot printr-o ordonanță de urgență<sup>1</sup>, vizează numai referendumul național, pe cale de consecință, referendumurile locale nu pot utiliza infrastructura alegerilor locale din data de 5 iunie 2016, aspect relevat și din răspunsurile primite de Guvern din partea Biroului Electoral Central. Aceste împrejurări ar justifica modificarea unei legi organice pe calea ordonanței de urgență, apreciindu-se că „restricțiile menționate reprezintă o ingerință atât în autonomia locală, cât și în principiul consultării cetățenilor pentru soluționarea unor probleme locale de interes deosebit, care trebuie eliminate, toate acestea vizând interesul public și constituind o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată”.

În legătură cu motivele invocate observăm faptul că, în realitate, două autorități publice locale au stabilit prin hotărâri emise de consilii locale (acte administrative) ca desfășurarea unor referendumuri locale să aibă loc în aceeași zi cu data stabilită pentru desfășurarea alegerilor locale, și anume, 5 iunie 2016, în condițiile în care Legea nr. 3/2000 nu conținea prevederi care să permită organizarea concomitentă a două tipuri distincte de scrutinuri. Însă, aceste operațiuni electorale necesită întrunirea unor cvorumuri diferite (cel mai mare număr de voturi valabil exprimate în cazul alegerilor locale, conform procedurii electorale reglementate de Legea nr. 115/2015, pe de o parte, și votul a cel puțin

---

<sup>1</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, potrivit Legii nr. 3/2000, modificată și completată, pe de altă parte).

Din analiza celor două acte administrative (Hotărârea Consiliului Local al Comunei Dângeni, județul Botoșani, nr. 25 din **17 martie 2016** privind aprobarea organizării unui referendum în data de 5 iunie 2016 în vederea consultării cetățenilor din comuna Dângeni pentru înființarea satelor Gulioaia, Buneni și Coșteni și Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Oradea, județul Bihor, nr. 131 din **31 martie 2016** privind aprobarea organizării unui referendum în data de 5 iunie 2016 în vederea consultării cetățenilor din municipiul Oradea privind oportunitatea modificării limitei administrative a unității administrativ-teritoriale Oradea) rezultă că acestea sunt ulterioare Hotărârii de Guvern nr. 51/2016 privind stabilirea datei alegerilor locale din anul 2016, adoptată în data de 10 februarie 2016.

În atare condiții, rezultă că adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016, având ca obiect modificarea cadrului general de organizare a referendumului reglementat la nivelul legii organice, a fost determinată de adoptarea, de către autoritățile publice locale, a două acte administrative, prin care se legiferează organizarea concomitentă a referendumului local cu alegerile locale, în condițiile în care Legea nr. 3/2000 nu prevedea *expressis verbis* posibilitatea ca desfășurarea referendumului local să se realizeze la aceeași dată cu alegerile locale.

De altfel, acest aspect a fost recunoscut și de către Guvern în *Nota de fundamentare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016, susținând că „Potrivit principiului consultării colectivităților locale în probleme locale de interes deosebit, statuat de legiuitor la art. 14 din Legea nr. 3/2000, cu modificările și completările ulterioare, autoritățile administrației publice locale au posibilitatea să organizeze referendumuri locale privind probleme de interes deosebit. Acestea trebuie să se desfășoare conform actualului cadru legal la o dată diferită de cea a alegerilor locale din anul 2016”.

De asemenea, după cum am menționat, legiuitorul delegat apreciază că neeliminarea acestor „restricții” reprezintă o ingerință atât în autonomia locală, cât și în principiul consultării cetățenilor pentru soluționarea unor probleme locale de interes deosebit. Or, **autonomia locală** poate fi definită ca atitudinea legală a autorităților autonome de a decide, în mod independent și sub propria răspundere, **în limitele legii**, asupra colectivităților teritoriale în care funcționează. **Principiul autonomiei locale** nu presupune totala independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale de a decide în afara coordonatelor legale și constituționale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor general valabile existente, la data adoptării actelor administrative, în materia referendumului.

Autoritățile prin care se exercită autonomia locală **nu au putere de decizie politică majoră**, ruptă de decizia politică la nivel statal, concretizată în situația de față, în prevederile Legii nr. 3/2000, care nu reglementa desfășurarea referendumului local la aceeași dată cu alegerile locale.

În virtutea normelor statuate la nivel constituțional și legal trebuie ca autoritățile locale să-și desfășoare activitatea în funcție de voința politică statală exprimată în legile adoptate de Parlament și ordonanțele adoptate de Guvern. Or, în cazul de față, observăm că, adoptând acte administrative pentru organizarea unor referendumuri locale în aceeași zi cu alegerile locale, două autorități publice locale dobândesc „puterea” de a interveni în procesul legislativ, în absența unor prevederi legale clare care să permită organizarea concomitentă a două tipuri de scrutin diferite. În acest sens, puterea executivă a fost cumva *forțată* să adopte în regim de urgență norme care nu prezintă acest caracter, relevându-se o inversare nefirească a regimului de forțe la nivel statal, în scopul punerii în acord a legislației cadru în materia referendumului (reglementată la nivelul legii organice) cu actele administrative adoptate la nivel local. Or, actele normative de nivel inferior trebuie să corespundă atât cerințelor

de competență și procedură, cât și celor legate de concordanța conținutului cu cel al actului normativ având forță juridică superioară.

Împrejurarea că Legea nr. 3/2000 nu reglementa posibilitatea organizării concomitente a celor două tipuri de scrutinuri nu putea fi complinită prin voința unilaterală a autorității deliberative locale și nici nu poate justifica demersul autorităților administrative centrale și locale de a adopta reglementări într-un domeniu rezervat legii organice.

**Cu luarea în considerare a celor expuse, apreciem că, de fapt, motivele care au stat la baza adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016 țin de oportunitatea adoptării reglementării.**

Însă oportunitatea nu satisface exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât aceasta este, prin definiție de natură subiectivă, și nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi.

Modificarea Legii nr. 3/2000 de către legiuitorul delegat, printr-o ordonanță de urgență, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a unor elemente strict conjuncturale, **este în afara coordonatelor constituționale**, având în vedere faptul că, examinând condițiile în care legiuitorul primar poate interveni în legislația referendară, Curtea Constituțională a statuat, prin Deciziile nr. 334/2013 și nr. 471/2013, că *„Parlamentul poate (și de altfel cum rezultă din jurisprudența Curții Constituționale, chiar trebuie) să intervină în această materie a legislației referendare, cu condiția de a nu o supune unor modificări strict conjuncturale, pe baza unor susțineri de oportunitate ori a înțelegerii politice, care avantajează una sau alta dintre forțele politice reprezentate în Parlament și care formează la un moment dat o majoritate parlamentară”*.

Mai mult, în **Hotărârea nr. 33/2009 pronunțată de Curtea Constituțională asupra contestației privind nerespectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național consultativ din data de 22 noiembrie 2009** s-a arătat că *„pentru a se evita orice suspiciuni cu privire la rezultatele alegerilor, respectiv ale referendumului, este indicat ca cele două*



*operațiuni electorale să nu fie organizate în aceeași zi, chiar dacă argumente practice, de ordin financiar, ar justifica organizarea acestora simultan”.*

De asemenea, menționăm că legiuitorul constituent derivat, prin folosirea sintagmei „*situație extraordinară*” a încercat „*restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine*”. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „*a căror reglementare nu poate fi amânată*”, consacându-se, astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării.

Observăm că situația extraordinară și urgența nu doar că nu sunt motivate în mod real, dar nici nu sunt susținute de vreun element cuantificabil prin care să se demonstreze motivele cu caracter de urgență și situația extraordinară în care se află Guvernul din cauza căroră utilizează acest procedeu legislativ în materia referendumului.

Opțiunea Guvernului pentru adoptarea ordonanței de urgență criticate trebuie să țină cont de condiționările constituționale specifice impuse prin art. 115 alin. (4), având în vedere faptul că Guvernul nu are un drept de apreciere absolut și necenzurabil în privința calificării unei situații de fapt ca întrunind elementele componente ale situației extraordinare. Din contră, dreptul său de apreciere trebuie să se supună exigențelor constituționale, iar controlul respectării acestora revine Curții Constituționale.

În plus, în accepțiunea Deciziei nr. 258 din 14 martie 2006, „*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”.

În atare condiții, considerăm că procedeul legislativ utilizat trebuie ales cu respectarea exigențelor referitoare la condițiile de constituționalitate extrinsecă ale actului normativ adoptat.

2. ***Dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016 încalcă prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, în condițiile în care legiuitorul delegat a nesocotit considerentele Deciziei nr. 334/2013 a Curții Constituționale***, aspect de natură să pună în discuție respectarea principiului loialității constituționale care impune ca adoptarea actelor normative să aibă loc cu respectarea rolului Curții Constituționale și a deciziilor pronunțate de aceasta. Obligația de loialitate constituțională impune legiuitorului, primar sau delegat, să nu adopte norme contrare celor hotărâte de Curtea Constituțională, prin care se tinde la perpetuarea unor soluții legislative afectate de vicii de neconstituționalitate sau a căror constituționalitate a fost condiționată, printr-o decizie interpretativă a Curții Constituționale, de existența unor anumite rigori de interpretare și aplicare.

**Prin decizia menționată, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile** Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale **în măsura în care nu se aplică referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii.**

În considerentele Deciziei nr. 334/2013, Curtea Constituțională a subliniat necesitatea stabilității legilor în materia electorală și în materia referendumului, ca expresie a principiului securității juridice. Totodată, Curtea a reținut că în **Codul bunelor practici în materie electorală adoptat de către Comisia de la Veneția** se arată faptul că stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral, iar modificarea frecventă a normelor și

caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul, respectiv că **ceea ce trebuie evitat nu este atât modificarea sistemelor de scrutin, ci modificarea lor frecvență sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri.** Subliniind aceleași principii, Comisia de la Veneția, în Raportul asupra calendarului și inventarului criteriilor politice de evaluare a alegerilor adoptat de Consiliul pentru alegeri democratice cu ocazia celei de-a 34-a Reuniuni (Veneția, 14 octombrie 2010) reține, totodată, că «orice reformă care vizează legislația electorală care urmează să se aplice unor alegeri trebuie să aibă loc suficient de devreme pentru a putea fi cu adevărat aplicabilă».

În context, trebuie precizat că, stabilind imposibilitatea modificării legii referendare cu puțin timp înainte de alegeri, atât instanța de contencios constituțional cât și Comisia de la Veneția au avut în vedere termenul de referendum în accepțiunea sa generală, **fără a opera distincții în funcție de tipul de referendum organizat (național sau local).**

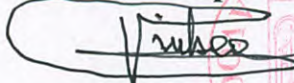
De asemenea, Curtea Constituțională a mai constatat că „*pentru a asigura respectarea principiului general al stabilității juridice în materia referendumului, în acord cu recomandările Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Comisia de la Veneția, cu Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului sunt constituționale, **însă nu pot fi aplicabile referendumurilor organizate în decurs de un an de la data intrării în vigoare a legii modificatoare**”. Or, în situația de față, Guvernul a adoptat un act normativ în materie referendară fără a ține cont de cele statuate de instanța de contencios constituțional în considerentele Deciziei nr. 334/2013, **Ordonanța de urgență nr. 15/2016 fiind adoptată chiar în timpul campaniei electorale pentru alegerile locale.***

În legătură cu acestea, evidențiem faptul că „este unanim recunoscut, în practică și doctrină, că puterea de lucru judecat ce însoțește actele juridictionale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta” (Decizia nr. 1/1995).

Prin urmare, atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept, iar respectarea deciziilor trebuie realizată „întru totul”. Acest procedeu utilizat de Curtea Constituțională este menit să readucă în atenția autorităților publice implicate în procesul de legiferare problema efectivității justiției constituționale (M. Safta, Benke K. – *Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale în Dreptul nr. 9/2010*, p.30).

**În atare condiții, considerăm că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2016 nu întrunesc exigențele impuse de prevederile art. 115 alin. (4) și art. 147 alin. (4) din Constituție, astfel cum au fost dezvoltate pe cale jurisprudențială de către Curtea Constituțională.**

**Avocatul Poporului,**



**Victor Ciorbea**



**București, 18 mai 2016**