

NOTĂ DE FUNDAMENTARE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Ordonanță de Urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea 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, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Constituția României prevede alegerea prin vot direct a patru categorii de funcții și demnități publice: Președintele României, Parlamentul României, respectiv alegerea senatorilor și a deputaților, membrii în Parlamentul European și autoritățile administrației publice locale (primari, consilii locale și consilii județene). Astfel, nu există nicio prevedere expresă sau implicită, de nivel constituțional, care să prevadă alegerea prin vot direct a președinților consiliilor județene. Totodată, nu există nici vreo altă categorie de funcții în cazul căreia să fie utilizată alegerea prin vot direct și care să se constituie un precedent în practica electorală românească.

Constatăm, astfel, că actuala reglementare în vigoare, prin care este prevăzută alegerea în mod direct a președinților consiliilor județene, se află în afara cadrului constituțional, reprezentând o anomalie în actualul sistem electoral. În același timp, reprezintă un fapt agravant alegerea președinților de consilii județene într-un singur tur de scrutin, cu majoritate relativă, respectiv fără a respecta condiția de a obține votul favorabil al unei majorități reprezentative de minimum jumătate plus unu din opțiunile exprimate. Această reglementare introduce distorsiuni în funcționarea consiliilor județene, având în vedere alegerea acestora într-un sistem electoral de listă, cu repartizare proporțională a mandatelor. Astfel, consiliul județean reprezintă o oglindă fidelă a opțiunilor cetățenilor și ia decizii cu majoritate de jumătate plus unu, în vreme de președintele consiliului județean poate fi ales în funcție de o minoritate a cetățenilor care s-au exprimat prin vot. Contrarietatea acestei situații generează blocaje în funcționarea autorității locale, respectiv a consiliului județean, întrucât mandatul președintelui consiliului județean nu este rezultatul constituirii unei majorități în rândul consilierilor, motiv pentru care nici nu este încurajat din primul moment al alegerii sale să constituie o asemenea majoritate necesară fructificării deciziilor favorabile bunei guvernări locale. De altfel, majoritatea generată în urma unui astfel de scrutin, realizat concomitent pentru alegerea consiliului județean și a președintelui consiliului județean, tinde a fi mai degrabă una ostilă celui ales prin majoritate relativă, decât una favorabilă acestuia. Acest lucru se va răsfrânge, în consecință, în mod negativ, asupra nivelului de trai al cetățenilor și a modului de îndeplinire a serviciilor publice în interesul acestora.

Totodată, evidențiem cadrul constituțional prevăzut pentru funcționarea consiliilor județene la articolul 122, alineatul 1: „*Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean*”. Această reglementare circumscrie o arie restrânsă de activitate, limitată la serviciile publice de interes județean, fără a oferi temei pentru dezvoltarea instituțională a unei suprastructuri, deasupra autorităților administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală,

conform articolului 121, alineatul 1 din Constituție, respectiv consiliilor locale și primarilor.

De altfel, alegerea directă a președinților consiliilor județene, în același registru cu cel pentru alegerea primarilor, reprezintă o afectare gravă a statutului constituțional și legal al acestora din urmă, prin dezvoltarea conceptului de „supra-primar”. Președintele consiliului județean nu poate fi considerat o autoritate la nivelul administrației publice locale, în accepțiunea prevederilor articolului 122 din Constituție, și în consecință nu poate beneficia de reglementări care să-i asimileze statutul juridic primarului, cu atât mai mult cu cât nu poate avea atribuții similare acestuia. De altfel, astfel cum s-a arătat, Constituanta nu a prevăzut Președintele Consiliului Județean ca autoritate publică locală și, pe cale de consecință, nu a stabilit alegerea acestuia prin vot direct. În aplicarea acestui principiu legiuitorul (în aceeași componentă avută de Constituanta) a procedat la adoptarea Legii nr.69 din 26 noiembrie 1991, legea administrației publice locale în cadrul căreia a consacrat legislativ principiul alegerii indirecte a Președintelui Consiliului Județean prin dispozițiile art.7:

„În fiecare județ se alege un consiliu județean, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliul județean alege, din rândul membrilor săi, președintele și delegația permanentă.”

Această soluție legislativă a materializat voința Constituantei, anume aceea ca alegerea Președintelui Consiliului Județean să se realizeze în mod indirect, din rândul consilierilor județeni.

Soluția legislativă adoptată în 1991 a fost confirmată prin preluarea acesteia în Legea nr.215/2001 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, prin dispozițiile art.104 alin.(1): *„Consiliul județean, ca autoritate deliberativă a administrației publice locale constituită la nivel județean, îndeplinește următoarele atribuții principale:*

a) alege din rândul consilierilor un președinte și 2 vicepreședinți.”

Prin OUG nr.66/2008 care a dat eficiență modificării Legii nr.215/2001 realizată prin Legea nr.286/2006, a intervenit singura distorsiune de la voința Constituantei, în intervalele electorale 2008-2012 și 2012-2016, când a fost instituită alegerea în mod direct a Președintelui Consiliului Județean. Alegerea în mod direct a președinților de Consiliu Județean a generat o gravă disfuncționalitate a acestei autorități publice locale ceea ce a determinat legiuitorul să revină la alegerea indirectă a Președintelui Consiliului Județean în anul 2015 prin modificarea Legii 215/2001 și a Legii nr.115/2015 privind alegerea autorităților publice locale.

Față de cele expuse anterior, constatăm că reglementarea în vigoare, introdusă prin Ordonanța de Urgență nr. 40/2019, reprezintă manifestarea partizană a intereselor particulare a președinților de consilii județene aflați în funcție, interesați în mod direct de perpetuarea mandatelor prin folosirea unui sistem de realegere facil, aflat în contradicție cu interesul public general, respectiv cu imperativul respectării principiului reprezentativității în alegerea consiliilor județene. Este relevant, din acest punct de vedere, faptul că în preambulul OUG 40/2019 justificarea emiterii acesteia se fundamentează pe o rezoluție a Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România, fără a prezenta argumente solide pentru modificarea statutului președinților consiliilor județene.

	<p>Mai mult decât atât, însuși faptul că președintele consiliului județean devine de drept membru al consiliului județean alterează compoziția politică al acestuia, care este determinată, prin vot direct, de principiul reprezentării proporționale aplicat în alegerea pe listă a consilierilor. Or, această reglementare operată pe calea unei ordonanțe de urgență (OUG 40/2019) este susceptibilă de a intra sub incidența articolului 115, alin. 6 din Constituție.</p> <p>Observăm, de asemenea, că introducerea în legislație a reglementărilor referitoare la alegerea președinților consiliilor județene s-a realizat printr-un instrument contrar recomandărilor Comisiei Europene pentru Democrației prin Drept (Comisia de la Veneția), întrucât ordonanța de urgență nu îndeplinește un atribut esențial raportat la standardele citate, respectiv acela de a avea caracter de lege. Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale a României, rezultă în mod indubitabil faptul că ordonanțele de urgență beneficiază doar de atributul de a avea putere de lege, iar caracterul de lege îl obțin numai după adoptarea acestora de către Parlament și promulgarea lor de către Președintele României.</p> <p><i>„Elementele fundamentale ale dreptului electoral, și în special sistemul electoral propriu zis (...) ar trebui să fie tratate la nivel constituțional sau la un nivel superior legii ordinare”</i>, se menționează în Codul privind bunele practici în materie electorală adoptat de Comisia de la Veneția. De altfel, în cazul României (nr. 685/17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026) Comisia de la Veneția precizează că, în locul ordonanțelor de urgență - care ridică semne de întrebare în ceea ce privește statul de drept (para. 85) - <i>”procedurile parlamentare ar trebui flexibilizate pentru a da posibilitatea Parlamentului să adopte legi într-o manieră rapidă”</i>.</p> <p>Se observă, așadar, necesitatea ca orice modificare a sistemului electoral să fie realizată numai printr-un act normativ cu rang de lege, având atât putere de lege cât și caracter de lege organică.</p> <p>În cazul de față, Ordonanța de Urgență nr. 40/2019, în ciuda calendarului accelerat pe care îl stabilesc regulamentele la nivelul Parlamentului, încă nu a fost supusă votului final în Camera Deputaților. Prin urmare, modificarea legislativă operată nu a fost realizată la nivel de lege, întrucât OUG 40/2019 nu a fost nici adoptată, dar nici nu a fost respinsă până în prezent. Acest fapt comportă un grad ridicat de imprevizibilitate raportat la proximitatea alegerilor locale, care urmează a fi organizate în prima jumătate a acestui an.</p> <p>Față de cele prezentate, se impune readucerea cadrului legislativ referitor la alegerea președinților de consilii județene în situația inițială, adică la formula consacrată prin lege de sine stătătoare, adoptată de Parlament și promulgată de Președintele României, respectiv neutralizarea soluției legislative promovată prin Ordonanță de Urgență nr. 40/2019.</p>
2. Schimbări preconizate	Alegerea președintelui consiliului județean va fi realizată în mod indirect, prin votul consilierilor județeni, din rândul acestora. Statutul juridic al președintelui consiliului județean revine la cel anterior emiterii OUG 40/2019.
3. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
Secțiunea a 3-a Impactul socio-economic al proiectului de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 ¹ . Impactul asupra sarcinilor administrative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2 ² . Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect
3. Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte informații	

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

- mii lei - |

Indicatori	Anul curent 2020	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
		2021	2022	2023	2024	
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugete locale (i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații	Finanțarea măsurilor prevăzute în acest proiect de act normativ se va efectua în limita fondurilor aprobate prin legile bugetare anuale, precum și din alte surse legal constituite, potrivit legii.					

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

<p>1. Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:</p> <p>a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;</p> <p>b) acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții.</p>	<p>a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ: 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 349 din 20 mai 2015, cu modificările și completările ulterioare;</p> <p>Legea administrației publice locale nr. 215/2001;</p> <p>Ordonanța de urgență nr. 57/2019 privind Codul administrativ</p> <p>b) acte normative ce urmează a fi elaborate/modificate în vederea implementării noilor dispoziții. Hotărâri ale Guvernului și Hotărâri ale Autorității Electorale Permanente referitoare la organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale.</p>
<p>1¹. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice.</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p>2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p>3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p>4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p>5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente</p>	<p>Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.</p>
<p>6. Alte informații</p>	
<p>Secțiunea a 6-a Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</p>	
<p>1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, instituite de cercetare și alte organisme implicate</p>	
<p>2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ</p>	
<p>3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative</p>	

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Proiectul de act normativ necesită avizul Consiliului Legislativ și al Consiliului Economic și Social.
6. Alte informații	
Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	
2. Informarea societății civile cu privire la eventualele impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	
Secțiunea a 8-a Măsuri de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Hotărâri ale Guvernului și Hotărâri ale Autorității Electorale Permanente referitoare la organizarea alegerilor autorităților administrației publice locale.
2. Alte informații	

Pentru considerentele de mai sus, a fost elaborată prezenta *Ordonanță de Urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea 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, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ,*

Ministrul afacerilor interne

Ion-Marcel VELA

**Ministrul lucrărilor publice, dezvoltării
și administrației**

Ion ȘTEFAN

**Președintele
Autorității Electorale Permanente**

Constantin-Florin MITULEȚU-BUICĂ

Avizăm favorabil:

Secretarul general al Guvernului

Antonel TĂNASE

Ministrul justiției

Cătălin Marian PREDOIU