

Prezentare

Presiunile ce se exercită din mediul economic, social și politic, luptele politice dese și comportamentul inconsecvent al elitei politice, lipsa de specializare a parlamentarilor, interpretările contradictorii date de autoritatea de control constituțional duc la delegarea către Guvern, în anumite condiții și limite prestabilite, a competenței de reglementare primară, ce se concretizează în posibilitatea de a adopta ordonanțe, acte normative cu putere de lege.

În analiza pe care am întreprins-o am evidențiat atributele teoretice și practice, oportunitățile și restricțiile ce pot influența restrângerea beneficiului delegării legislative în condițiile democrației constituționale și a statului de drept de care se bucură țara noastră. S-a arătat în cuprinsul lucrării că Guvernul, deși nu are o legitimitate politică directă, este înzestrat de către Constituție cu o competență care nu este specifică puterii executive (prin aplicarea relaxată a principiului separației puterilor în stat).

În acest sens el poate adopta ordonanțe de urgență și poate emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Adoptarea acestor acte ale Guvernului se explică prin condensarea timpului necesar adoptării unor decizii care, în condițiile accelerării dinamicii evenimentelor economice și sociale, fac necesară extinderea practicii delegării legislative ca o condiție a menținerii ordinii și liniștii publice în situații excepționale.

În doctrina de specialitate, argumentația delegării legislative în beneficiul Guvernului este susținută de constatarea alterării puterii legislative prin denaturarea activității acesteia la nivelul Parlamentului ce nu poate avea altă finalitate decât diluarea „plenitudinii puterii legislative” în beneficiul altor autorități ale statului.

Practicarea delegării legislative are *punctele sale forte* reținute de literatura română de specialitate care constată că deși cu limitările în timp cerute și cu îndeplinirea condițiilor legate de justificarea urgenței, criteriul circumstanțelor excepționale este depășit în practică, când delegarea legislativă devine un remediu la incapacitatea puterii legiuitoare de a adopta în timp util măsurile tehnice

și conjuncturale impuse de situația economică, constituind un rău necesar al societății actuale în care se amplifică oportunitățile care ar motiva creșterea rolului Guvernului în adoptarea normelor juridice cu caracter primar. Parlamentul, din cauza procedurilor greoaie, a numărului mare de parlamentari la nivelul celor două camere și a faptului că parlamentarii își amintesc de electorat doar în campaniile electorale, precum și din necesitatea ca pentru desfășurarea unei activități legislative dinamice, eficiente și creatoare să ceară de la autoritățile puterii executive informații tehnice, împiedică Parlamentul să aibă o activitate legislativă normală.

Punctele slabe ale delegării legislative către Guvern sunt constituite de lipsa legitimității politice directe a acestuia care duce la contestarea vehementă a dreptului său de a adopta acte normative cu caracter primar. S-a constatat pe parcursul lucrării că Guvernul a adoptat ordonanțe doar în baza unei legi ordinare, deci în absența unei legi de abilitare, precum și nerespectarea obligației de a nu ignora existența unor proiecte de legi sau propuneri legislative deja în dezbateri sau chiar adoptate de una dintre Camere,

fapt ce a condus la reglementări paralele în același domeniu (ordonanțele, în aceste cazuri, pot fi susceptibile de neconstituționalitate).

Interpretarea voit greșită a textelor constituționale a dus la adoptarea ordonanțelor chiar în domenii rezervate legilor organice. Constituționalitatea multor ordonanțe de urgență este îndoielnică atât sub aspectul nerespectării condițiilor constituționale ale emiterii lor (doar în situații excepționale), cât și sub aspectul limitelor lor materiale (normele prevăzute în Constituție obligă Guvernul să nu depășească anumite bariere și să respecte restricțiile impuse care limitează adoptarea ordonanțelor). În ceea ce privește limitele impuse obiectului reglementării, acestea sunt constituite de faptul că Guvernul nu poate adopta ordonanțe simple în domeniul legilor organice, ci doar în cel al legilor ordonare. Nerespectarea acestor limite duce la încălcarea Constituției, Guvernul făcând în acest caz abuz de putere. O altă limită a obiectului reglementării se referă la domeniul legilor constituționale care, superioare fiind legilor organice, nu pot fi reglementate prin ordonanțe simple.

În privința circumstanțelor adoptării ordonanțelor, barierele constau în: existența situației extraordinare [art. 115 alin. (4) din Constituție], existența unei legi de abilitare, reglementarea să nu poată fi amânată (deci să nu fie posibilă o altă cale de reglementare, precum procedura de urgență sau angajarea răspunderii Guvernului), motivarea urgenței în cuprinsul ordonanței și, în privința ratificării tratatelor internaționale prin ordonanță de urgență, obligativitatea aprobării exprese a Președintelui României.

Importanța regimului juridic al actelor guvernului este revelată pe tot parcursul lucrării, prin evidențierea faptului că delegarea legislativă constituie o pârghie importantă a mecanismului de exercitare a puterii în statul de drept pentru punerea în evidență a derapajelor de la principiile fundamentale ale democrației constituționale. Astfel, am arătat cum anume s-ar putea soluționa controversele existente în materia delegării legislative pentru apărarea valorilor statului de drept. Am făcut pe parcursul lucrării unele propuneri de lege ferenda care să limiteze puterea prin încadrarea ei juridică cât mai strictă. Am propus ca

într-o viitoare revizuire a Constituției, caracterul democratic al statului român, statul de drept, separația puterilor și pluralismul să fie introduse ca dispoziții ce nu pot forma obiectul revizuirii, ca valori supreme în stat. Alineatul 2 al articolului referitor la revizuirea Constituției ar trebui să schimbe cetățenii cu persoanele, adăugându-se și procedurile de protecție a persoanelor la garanțiile protecției acestora pentru asigurarea unei apărări mai accentuate a drepturilor și libertăților persoanelor.

De lege ferenda, am considerat că alineatul 1 al articolului 73 din Constituție ar trebui să prevadă, alături de legile constituționale, organice, ordinare, și codurile - civil, penal, fiscal, de procedură civilă, de procedură penală, al muncii și electoral -, ca o categorie distinctă de legi, superioare legilor organice, deoarece prin coduri ar putea fi lezate demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor ce reprezintă valori supreme.

În privința adoptării codurilor, considerăm, **de lege ferenda**, că ar trebui modificat și art. 76 din Constituție, prin introducerea unui nou alineat prin care să se prevadă adoptarea codurilor de către Camera Deputaților și Senat,

în ședință comună, cu o majoritate de trei cincimi din numărul deputaților și al senatorilor, fapt justificat prin importanța relațiilor sociale pe care codurile le reglementează, corelativă complexității ce este codurilor superioară legilor organice și, a fortiori, legilor ordinare. Procedura propusă de noi, una îngreunată de adoptare, modificare și aprobare, este justificată prin faptul că superioritatea materială a codurilor în raport cu legile organice și cu cele ordinare ar impune o superioritate formală a lor care să asigure o mai mare protecție a drepturilor și libertăților reglementate prin coduri și stabilitatea corelativă a acestora din urmă.

În privința condiționării exercitării inițiativei legislative cetățenești de proveniența teritorială a cetățenilor și de numărul acestora, credem, de **lege ferenda**, că se impune modificarea alin. 1 din art. 74 în sensul că inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de 75.000 de cetățeni cu drept de vot, pentru efectivizarea democrației semi-directe și înlesnirea exercițiului unuia dintre mijloacele de intervenție directă a cetățenilor în

funcția normativă. Inițiativa legislativă ce aparține cetățenilor nu se mai verifică a priori, ci a posteriori, prin celelalte etape ale legiferării, derulate la nivelul Parlamentului. În privința obligativității ca propunerile legislative făcute de cetățeni prin inițiativă legislativă să nu mai aibă forma cerută pentru proiectele de legi, deoarece legislativul dispune de aparatul tehnic necesar care să dea propunerii de lege forma juridică cerută.

Am mai făcut o propunere **de lege ferenda** care se referă la numirea judecătorilor Curții Constituționale ce ar trebui să se desfășoare ca în cazul „oricărui” judecător, rămânând ca specificul său să rezulte din atribuții și din misiunea specială de garant al supremației Constituției.

Prin analiza controverselor în materia regimului juridic al actelor guvernului, prin detalierea deciziilor Curții Constituționale relative la aplicarea principiului separației puterilor în stat, tragem concluzia că delegarea legislativă se prezintă astăzi ca o instituție în permanentă inventare.