

---

## ORDONANȚELE GUVERNAMENTALE

---

*Varga ATTILA*

*The governmental ordinances are judicial forms that are expressing the institution of the legislative delegation.*

*The frequent use of these ordinances in the current practice of the Executive is justifying the increased scientific interest for this category of normative acts. Therefore from the very moment of their constitutional existence a large literature concerning this issue was written, trying to explain the extent of these phenomenon, the political considerations that are stimulating the use of these constitutional instrument, and also the judicial characteristics and their role in the hierarchical sistem of the normative acts.*

*Varga ATTILA*, lect.univ., Colegiul de Administrație Publică Satu-Mare, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

### **I. Natura juridică a ordonanțelor guvernamentale**

Ordonanțele guvernamentale în prezent au devenit principala sursă a legislației în vigoare, motiv pentru care se impune determinarea naturii juridice a acestora. Aceasta a fost concluzia exprimată în opinia separată din

Decizia nr 15/2000 a Curții Constituționale, când se menționează referindu-se în special la ordonanțe de urgență că „în practica statală emiterea de ordonanțe (guvernamentale) de urgență s-a transformat dintr-o excepție constituțională într-o regulă comună, care a căpătat aspectul unei „avalanșe de zăpadă” scăpate de sub control.”<sup>1</sup>

Problema ce ne înfățișează în urma analizării temeiul constituțional și legal al delegării legislative este aceea de a stabili dacă ordonanțele guvernamentale sunt manifestări de voință a puterii legislative sau a puterii executive.

Mai precis dacă ordonanțele sunt „expresia unei puteri legiuitoare sau, dimpotrivă, a unei competențe guvernamentale.”<sup>2</sup> Oare putem afirma că Guvernul se substituie Parlamentului când emite ordonanțe, sau dimpotrivă, chiar și cu ocazia exercitării acestor atribuții constituționale își păstrează natura juridică de autoritate a puterii executive?

Literatura juridică de specialitate explică foarte nuanțat și uneori diferit natura juridică a ordonanțelor guvernamentale.

Majoritatea autorilor rețin că ordonanțele sunt din punct de vedere al organului emitent acte ale Guvernului și ca atare acte administrative, dar tot așa trebuie precizat că din punct de vedere material, din punct de vedere al efectelor pe care le produc și a forței juridice pe care le au, echivalează cu legile (ordinare) emise de legiuitor.<sup>3</sup>

Având în vedere caracterului ierarhizat al sistemului nostru legislativ putem spune că prin consacrarea constituțională a instituției delegării legislative, ce are ca formă de expresie ordonanțe guvernamentale sistemul ierarhizat al actelor normative s-a îmbogățit cu nouă categorie normative ce putem încadra între legi (ca acte juridice ale Parlamentului) și hotărâri ale Guvernului (acte prin care se exprimă competența generală a executivului).

---

<sup>1</sup> Decizia nr. 15/2000 a Curții Constituționale, opinia separată exprimată de către judecătorul Ioan Muraru, M. Of. Nr. 14/2000, Curtea Constituțională, Decizii și hotărâri 2000, p. 365

<sup>2</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* 156

<sup>3</sup> Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 560

Pentru a putea stabili natura juridică a acestor ordonanțe trebuie să pornim de la ideea că ordonanța este expresia exercitării unei competențe. Potrivit teoriei normativismului kelsenian, acceptat în doctrina juridică modernă, orice act juridic fie că este normativ sau individual al unei autorități publice este expresia exercitării competenței acelei autorități.<sup>4</sup>

În cazul Guvernului putem vorbi de o competență originară respectiv de o competență derivată.

Art.107 (2) din Constituție stabilește că guvernul emite hotărâri și ordonanțe.

Hotărâri pentru organizarea exercitării legilor. Această competență generală a Guvernului o putem califica ca fiind o competență originară în sensul că (deși are temeiul în legea fundamentală) prin aceasta se realizează principala sa funcție executivă și anume punerea în executare a legilor adoptate de Parlament.

Ordonanțele emise în baza art.114, în ambele ipoteze sunt expresia unei competențe derivate, unei competențe de atribuire, întrucât Guvernul prin aceasta se investește cu o atribuție specializată. Ori această competență derivată a Guvernului este limitat (astfel cum am mai menționat) atât sub aspectul rationae materie cât și rationae temporis.

Astfel în Decizia nr. 9/1996 Curtea Constituțională a stabilit că „ordonanța este consecința extinderii, în anumite condiții și limite, a competenței generale a Guvernului de organizare a executării legilor. De aceea, natura juridică a ordonanței nu poate fi diferită de a oricărui alt act guvernamental emis de Guvern în cadrul competenței sale normative.”

În concluzie menționăm că elementele definatorii și caracteristice naturii juridice a ordonanțelor guvernamentale sunt:

- ordonanțele sunt acte guvernamentale din sfera raporturilor constituționale dintre Parlament, ce se emit în baza unei competențe de atribuire ca o extindere a competenței generale a Guvernului.
- sub aspectul legitimității constituționale și legale, ordonanța este expresia unei abilitări date de Parlament sau în cazul ordonanțelor de urgență direct de Constituție,
- în privința efectelor, ordonanța este asimilată legii, în limitele abilitării acordate,
- ordonanțele guvernamentale, se încadrează în ordinea normativă constituțională fie prin cale exclusiv guvernamentală (când legea de abilitare nu cere prezentarea ordonanței simple în fața Parlamentului) fie în două etape pe cale guvernamentală cu efect provizoriu, ce este urmat de o cale legislativă cu efect definitiv (când legea de abilitare prevede obligația supunerii ordonanței Parlamentului și în cazul ordonanțelor de urgență.
- competența legiuitorului de a se pronunța asupra ordonanței, când legea de abilitare prevede, este expresia și a unei obligații constituționale. Nerespectarea acestei obligații din partea Guvernului se sancționează prin lipsirea ordonanței de orice efect juridic.<sup>5</sup>

## **II. Condițiile emiterii ordonanțelor guvernamentale**

Având în vedere că prin exercitarea delegării legislative se extinde competența generală a Guvernului, se impune respectarea unor condiții deosebite cu ocazia emiterii ordonanțelor guvernamentale.

Aceste condiții privesc domeniul de reglementare, data și durata împlinirii guvernului, publicarea și efectele publicării ordonanțelor, respectiv cazurile excepționale ce justifică legitimitatea constituțională a ordonanțelor de urgență.

### **1. Domeniile de reglementare prin ordonanțe guvernamentale**

Cu ocazia prezentării domeniilor de reglementare prin ordonanțe trebuie să avem în vedere două aspecte și anume cu privire la domeniile ce pot forma obiectul de reglementare a ordonanțelor simple, respectiv la domeniile ce pot forma obiectul de reglementare a ordonanțelor de urgență.

**a. În cazul ordonanțelor simple** reglementările constituționale sunt deosebit de clare, întrucât se prevede în mod expres, că nu pot forma obiectul reglementărilor prin ordonanțe, domeniile legilor organice. Pe cale de consecință aceasta înseamnă că numai domeniile ce fac obiectul legilor ordinare pot fi reglementate prin ordonanțe obișnuite.

Prin urmare dispoziția constituțională creează multiple obligații atât Parlamentului cât și Guvernului.

Legiuitorul cu ocazia abilitării Guvernului pe de o parte trebuie să stabilească numai acele domenii care pot fi reglementate de lege organică pe de altă parte este obligat să stabilească în mod concret domeniile respective.

<sup>4</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p. 157

<sup>5</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p.162

Legea de abilitare devine susceptibilă de a fi considerată ca neconstituțională, în situația dacă legiuitorul ar extinde abilitarea și la domenii ce fac obiectul de reglementare a legilor organice, dar și în cazul în care nu ar menționa concret aceste domenii și ar lăsa la latitudinea Guvernului de a stabili în mod discreționar aceste materii de reglementare. Având în vedere că domeniile legilor ordinare nu sunt determinate în mod exhaustiv de Constituție legiuitorul printr-o operațiune logică de excludere, eliminare a domeniilor rezervate legii constituționale sau a legii organice poate determina în concret acele domenii ce fac obiect de reglementare a legilor ordinare.

La rândul său și Guvernul are obligația de a emite ordonanțe doar în acele domenii care au fost stabilite prin legea de abilitare, neavând posibilitatea legală de a extinde și la alte domenii din sfera legilor ordinare și cu atât mai puțin în sfera legilor organice.

**b. În cazul ordonanțelor de urgență** trebuie precizat că legea fundamentală nu se pronunță cu privire la domeniile care pot forma obiectul de reglementare a acestei categorii de ordonanțe.

În tăcerea constituției doctrina și jurisprudența constituțională a avut sarcina de a interpreta textele constituționale.

În literatura juridică majoritatea autorilor consideră că nu se poate justifica intervenția prin ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice.

Astfel unii explică ordonanța în contextul stării de necesitate și prin aceasta fundamentează ideea respingerii reglementării prin ordonanțe de urgență domeniilor ce aparțin legilor organice. (Tudor Drăganu) Alții susțin că sunt „excluse prin Constituție din spațiul delegării legislative acele domenii care fac obiectul legilor organice”, considerând că natura juridică a ordonanței de urgență nu este în esență alta decât a unei ordonanțe simple, doar că art. 114 (4) instituie o procedură specială de emitere a ordonanțelor, dar nu alte reglementări substanțiale. (Ion Deleanu). De asemenea în argumentarea ideii menționate se invocă și aspecte de tehnică legislativă, menționând că atât legile de abilitare cât și legile de adoptare sau de respingere sunt legi ordinare întrucât nu figurează în cadrul legilor organice enumerate exhaustiv în legea fundamentală. Din punct de vedere procedural și a tehnicii legislative ar fi de neconceput ca o lege de adoptare sau respinge ce se votează cu o majoritate simplă să reglementeze în fond domenii ce trebuiau în procedura obișnuită votată cu majoritate absolută. (Dana Tofan Apostol)

Este de remarcat că s-a formulat și ideea justificării posibilității Guvernului de a reglementa pe calea ordonanței de urgență în domeniul legii organice. Astfel prin interpretarea art. 114 s-a ajuns la concluzia că „restricția emiterii de ordonanțe de urgență în domeniile legilor organice nu a mai fost prevăzută; (întrucât) este o excepție de la regulă, determinată de însăși situația excepțională ce justifică emiterea de ordonanțe de urgență.”<sup>6</sup> Considerăm însă că însăși cazul de excepție, lăsată la aprecierea, la puterea discreționară a Guvernului ar denatura total sensul constituțional al delegării legislative, transformând executivul într-un veritabil organ legiuitor, întrucât nici domeniul și nici durata nu ar mai condiționa să legifereze.

De asemenea prin analiza prevederilor s-a constatat că dacă legiuitorul constituant ar fi dorit să restrângă câmpul de extindere al ordonanțelor de urgență, el ar fi făcut-o în mod expres.<sup>7</sup> Considerăm că voința reală a constituantei, chiar și în tăcerea cu privire la anumite aspecte, era aceea ca însăși instituția delegării legislative, în ansamblul său, în ambele sale forme de manifestare să constituie o excepție de la regula potrivit căreia Parlamentul este unicul organ legiuitor al țării.

În această dispută științifică sunt edificatoare constatările de principiu formulate de judecătorul constituțional Ioan Muraru, ca opinie separată la Decizia nr. 15/2000 a Curții Constituționale referitoare la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.23/1999 pentru abrogarea Legii nr. 31/1996 privind regimul monopolului de stat. În opinia separată se arată că „Interpretarea sistematică este în măsură să ne dezvăluie regulile atât în litera, cât și din spiritul Constituției, permite identificarea interdependenței dintre dispoziții, precum și identificarea atât a regulilor generale, cât și a excepțiilor (și mai ales determinarea corectă a dimensiunilor lor). În lipsa unei asemenea interpretări se izolează art.114 și mai ales alin 4., acestea fiind scoase din ansamblul constituțional, fapt ce permite interpretări eronate, uneori arbitrare.” De asemenea se menționează că „alin (4) al art.114 din Constituție este o continuare logică, în aceleași dimensiuni, a alin (1), el venind nu să creeze excepții, ci să permită în „cazuri excepționale emiterea ordonanțelor de urgență. Se subînțelege că și acestor ordonanțe de urgență

<sup>6</sup> Mihai Constantinescu și colectiv, Constituția României, Comentată și adnotată, p. 256

<sup>7</sup> Vida, *op. cit.* 267

le sunt aplicabile, în măsura în care explicit textul nu spune altfel, toate interpretările valabile pentru alin. (1)”<sup>8</sup>

În concluzie invocăm constatările aceluiași autor conform cărora „aprobarea art. 114 în Adunarea Constituantă, a avut în vedere același tip de ordonanță, supusă aceluiași regim constituțional. Urgența nu creează un alt tip de ordonanță, ci doar răspunde unor împrejurări excepționale, când Parlamentul nu se poate întruni pentru a abilita Guvernul, sau când nu pot fi utilizate procedurile din art. 74 sau art.113. Constituantul nu a înțeles și nu a voit să excludă ordonanța de urgență din regimul general al ordonanței, iar când a creat excepții a spus-o explicit așa cum se face în chiar alin 4. al art. 114. În consecință ordonanțele de urgență nu trebuie să intervină în domeniul legilor organice, aceasta fiind o condiție esențială a constituționalității lor.”<sup>9</sup>

Altminteri ordonanțele de urgență emise pe de o parte în domeniile care se pot reglementa doar prin legi organice pe de altă parte fără justificarea cazului de excepție, a urgenței și a necesității sunt susceptibile a fi declarate neconstituționale.

## **2. Data și durata abilitării Guvernului**

În conformitate cu art.114 (2) din Constituție Parlamentul are obligația, ca prin legea de abilitare să stabilească alături de domeniile de reglementare și durata, respectiv data până la care Guvernul poate emite ordonanțe.

În privința datei abilitării menționăm că legea fundamentală nu precizează când anume se poate abilita Guvernul de a emite ordonanțe, ceea ce înseamnă că atât în timpul sesiunilor parlamentare cât și în acele perioade al anului când Parlamentul nu se află în sesiune. Aceasta nu înseamnă că Guvernul ar putea fi abilitat pe tot parcursul unui an, sau al legislaturii întrucât legea de abilitare prin natura sa este un act normativ temporar. O soluție contrară ar contraveni literei și spiritului Constituției, dar și scopului instituției delegării legislative.

Este însă posibil și constituțional, adoptarea unei legi de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe pe timpul sesiunii ordinare a Parlamentului, dar în atare situație există pericolul creării unui paralelism în activitatea de legiferare, respectivi unele contradicții în normele elaborate de Parlament și Guvern.

Cu toate acestea, organul legislativ în practica parlamentară pe care a format în această materie al abilitării Guvernului, a dovedit o prudență și o consecvență deosebită, întrucât în majoritatea covârșitoare a cazurilor, legea de abilitare s-a limitat la acele perioade când parlamentul nu se afla în sesiune.

Data emiterii ordonanțelor de urgență este determinată de situația excepțională care impune o asemenea măsură din partea Guvernului. Pentru valabilitatea actului respectiv este necesară ca Parlamentul să fie în sesiune, ori dacă nu se află în sesiune să fie convocată de îndată. Convocarea Parlamentului este obligatorie, respectiv neîndeplinirea acestei prevederi constituționale se sancționează prin considerarea ca inexistentă ordonanța de urgență din cauză.

Durata emiterii ordonanțelor simple în baza legii de abilitare sunt limitate, ceea ce înseamnă că legiuitorul trebuie să precizeze în textul legii, data de la care și data până la care Guvernul este abilitat pentru a emite ordonanțe. Legea de abilitare care nu se prevede durata împuternicirii Guvernului poate fi considerată ca fiind neconstituțională și declarată ca atare de Curtea Constituțională

În cadrul acestei perioade de abilitare Guvernul poate fi pusă în două situații diferite are în funcție cum s-a stabilit în legea de abilitare, și anume:

- dacă legea o cere, până la îndeplinirea termenului de abilitare Guvernul trebuie să supune ordonanța spre aprobare Parlamentului,
- legea nu solicită o asemenea obligație din partea Guvernului.<sup>10</sup>

Aceasta înseamnă că în prima ipoteză suntem pe de o parte în prezența unui termen de decădere, întrucât ordonanța emisă după această dată nu mai are temeiul legii de abilitare și contravine prevederilor art. 114 (1) din Constituție, pe de altă parte este un termen extinctiv, în sensul că la îndeplinirea sa, dacă Guvernul nu și-a îndeplinit obligația de a înainta Parlamentului intervine caducitatea ordonanței și Parlamentul nu poate face altceva decât să respingă.

<sup>8</sup> Decizia nr. 15/2000 a Curții Constituționale, opinia separată exprimată de către judecătorul Ioan Muraru, M. Of. Nr. 14/2000, Curtea Constituțională, Decizii și hotărâri 2000, p. 366

<sup>9</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p.107

<sup>10</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p. 116

În cea de a doua situație, împlinirea termenului are numai efectul expirării abilitării.

Este de menționat că în limitele constituționale Parlamentul dispune de o putere discreționară, de o posibilitate de apreciere în stabilirea obligației Guvernului de a supune (sau nu) aprobării legiuitorului ordonanțele adoptate.

În privința ordonanțelor de urgență, având în vedere că legitimitatea, justificarea acestora este legat de un eveniment obiectiv, exterior voinței Guvernului, și anume a cazului excepțional, data și durata emiterii nu poate fi anticipat prin dispoziția legiuitorului sau a constituantei.

În același timp ideea de necesitate sau de urgență reflectă o stare temporară, limitată în timp, astfel că și Guvernul trebuie să țină cont de acest caracter temporar al cazului excepțional. În litera și spiritul Constituției, Guvernul nu poate permanentiza această stare, astfel că și durata emiterii de ordonanțe de urgență este limitată, numai că această limitare nu poate fi determinată normativ și anterior adoptării lor.

Prin urmare putem vorbi de durata cazului excepțional, dar care are un caracter provizoriu și care poate justifica adoptarea a mai multor ordonanțe de urgență.

În consecință Guvernul poate fi abilitat de însăși Constituție, să emite ordonanțe de urgență numai pentru durata cazului excepțional, în vederea adoptării unor măsuri urgente, dictate de necesitatea prevenirii sau înlăturării pericolului public. Conținutul acestor reglementări trebuie să fie corespunzător legitimității susmenționate, respectiv durata acestora nu poate fi decât provizorie.

### **3. Publicarea ordonanțelor și efectele lor**

Prevederile art.78 din Constituție conform cărora „Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzute în textul ei”, se aplică în mod corespunzător și ordonanțelor guvernamentale.

Cu privire la publicarea ordonanțelor putem distinge două situații:

- în ipoteza publicării ordonanțelor simple în Monitorul Oficial, Guvernul nu face altceva decât să se conformeze prevederilor art. 78 din Constituție. Ordonanța simplă cu forța juridică a unei legi intră în vigoare odată cu publicarea ei în Monitorul Oficial, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ordonanței. Valoarea juridică a ordonanței, obligativitatea actului normativ nu este afectat de faptul că ulterior Parlamentul are posibilitatea de a aproba, de a aproba cu modificări sau să respingă.
- în ipoteza publicării ordonanțelor de urgență există obligativitatea Guvernului de a depune Parlamentului spre aprobare. Nedepunerea în fața Parlamentului a ordonanței de urgență împiedică intrarea sa în vigoare. Prin urmare publicarea unei ordonanțe de urgență ce nu a fost depusă Parlamentului, nu poate fi publicată în Monitorul Oficial al României sau dacă totuși a fost publicată (caz greu de imaginat) aceasta nu va avea valoarea unui act normativ.

În mod firesc dacă publicarea ordonanței de urgență s-a făcut cu respectarea tuturor formelor și condițiilor impuse de Constituție actul normativ va produce aceeași efecte ce sunt menționate în prima ipoteză, mai precis a unui act normativ cu putere de lege.

### **III. Modificarea, aprobarea sau respingerea ordonanțelor guvernamentale**

Ordonanțele guvernamentale în vigoare pot fi modificate sau abrogate ca orice alt act normativ. În cadrul delegării legislative însă, odată cu emiterea ordonanțelor nu s-a terminat procesul „legislativ” întrucât urmează aprobarea, aprobarea cu modificări sau respingerea ordonanței de Parlament.

În același timp trebuie precizat că nu numai Parlamentul, dar și Guvernul poate modifica sau respinge propria sa ordonanță.

Astfel putem deosebi două situații, în funcție dacă Guvernul sau Parlamentul a modificat, a aprobat sau a respins ordonanța.

#### **1. Modificarea sau respingerea ordonanței guvernamentale de către Guvern**

Guvernul în cazul ordonanțelor simple emise în baza legii de abilitare, pe toată durata abilitare are dreptul de a modifica sau a respinge, a abroga ordonanța respectivă.

Această intervenție poate fi justificată fie de producerea unor noi elemente, împrejurări ce impun modificarea ordonanței sau ordonanța și-a produs efectul pentru care a fost adoptat astfel încât nu mai este necesară menținerea s-a în vigoare și se abrogă.

Modificarea, respectiv abrogarea se face tot printr-o ordonanță.

În afară de aceste posibile justificări susmenționate, luarea unor asemenea măsuri, ne pot duce și la ideea unei incoerențe și inconsecvențe a activității guvernului, sau la intenția discretă a acestuia de a eluda competența organului legiuitor de a verifica aceste ordonanțe.

Condiția pentru valabilitate este aceea ca ordonanța de modificare sau de respingere (de abrogare) să se realizeze înăuntrul termenului de abilitare.

Dacă a fost adoptată o astfel de ordonanță după termenul de abilitare nu mai produce nici un efect juridic. S-a afirmat în literatura de specialitate că reglementările adoptate după termenul prevăzut în legea de abilitare „își pierd caracterul de ordonanțe și devin simple hotărâri ale Guvernului, care nu pot să modifice, să abroge sau să suspende nici legi organice, nici legi ordinare.”<sup>11</sup>

Considerăm că astfel de modificări nu pot deveni hotărâri din cel puțin două motive.

În primul rând un act normativ emis din punct de vedere procedural cu nerespectarea prevederilor constituționale, nu poate deveni o procedură legală (prin convertire) pentru o altă categorie de act normativ.

În al doilea rând rațiunea pentru care a fost adoptată ordonanța era tocmai aceea de a modifica sau abroga o altă ordonanță. Ori ținând cont de caracterul ierarhizat al sistemului actelor normative modificarea sau abrogarea nu se poate face printr-un act normativ inferior, prin urmare o astfel de „hotărâre” nu numai că nu ar putea modifica sau respinge o ordonanță dar nu ar avea nici obiect de reglementare, și în consecință ar fi total inutil din punct de vedere juridic.

## **2. Aprobarea și respingerea ordonanței de către Parlament**

Pentru a finaliza procedura delegării legislative nu este suficientă adoptarea de ordonanțe guvernamentale, ci se impune și dezbateră și adoptarea unei poziții legate de acestea din partea legiuitorului.

În situația ordonanțelor simple Parlamentul are dreptul să verifice că Guvernul cum a executat legea de abilitare, respectiv în cazul ordonanțelor de urgență chiar dacă Parlamentul este în situația de post factum, pentru a menține ordinea legislativă, este necesar să ratifice, (interpretând într-un sens mai larg operațiunea juridică a ratificării, în sensul modificării completării sau chiar respingerii) ordonanța de urgență.

Aprobarea ordonanțelor guvernamentale poate fi considerată și ca un control parlamentar asupra activității Guvernului. Însăși instituția delegării legislative se prezintă ca un element al raporturilor între Parlament și Guvern. Ori examinarea ordonanțelor guvernamentale de Parlament, care poate să se materializeze prin aprobare, prin aprobare cu modificări și completări, respectiv prin respingere, are semnificația unui control asupra modului cum a îndeplinit Guvernul delegarea legislativă.

Aprobarea și respingerea în materia delegării legislative are și funcția de a „transforma normele cu putere de lege cuprinse în ordonanța guvernamentală, în norme de lege, intrându-se astfel în normalitatea constituțională a legiferării”<sup>12</sup>

Înainte ca Parlamentul să aprobe sau să respingă ordonanța, aceasta trebuie să fie supusă spre aprobare, în cazul ordonanțelor simple, dacă legea de abilitare cere, în cazul ordonanțelor de urgență în mod obligatoriu.

Constituția nu impune Parlamentului un termen pentru aprobarea sau respingerea ordonanței astfel încât ordonanța continuă să producă efecte juridice până la aprobarea sa, până când ordonanța se transformă în lege.

Legat de efectele aprobării putem distinge trei situații:

- dacă Parlamentul aprobă fără modificări ordonanța își continuă să producă efecte juridice în mod nestingherit, numai că s-a transformat în lege.
- în cazul în care ordonanța este aprobată cu modificări, reglementările prin care sa prevăzut modificările produc efecte numai pentru viitor și nu retroactivează.
- în final când Parlamentul respinge ordonanța în întregime aceasta își încetează existența dar efectele produse până la data respingerii rămân perfect valabile.

O altă problemă ce se impune legat de aprobarea ordonanțelor este aceea dacă ordonanțele care au fost abrogate printr-o altă ordonanță sau cele care nu mai au valabilitate ca urmare a ajungerii la termen trebuie sau nu aprobate de Parlament.

Activitatea Parlamentului trebuie să aibă un scop și o finalitate, astfel că aprobarea sau respingerea unui act normativ care anterior în mod legal a fost abrogat nu mai are nici un sens. Însăși prevederile

---

<sup>11</sup> Tudor Drăganu, *op. cit.* 153

<sup>12</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p. 123

constituționale, art.114 (5) au în vedere aprobarea ordonanțelor care sunt în vigoare și nu a celor care au fost abrogate și prin urmare nu există.

În cazul ordonanțelor de urgență dacă aceasta au fost adoptate în timpul sesiunii Parlamentului, practica legiuitorului a demonstrat, că în aceasta fază a delegării legislative, ordonanța își pierde caracterul de urgență, întrucât procedura de aprobare este aceea a unei ordonanțe simple emise pe baza unei legi de abilitare.

Prin această atitudine a Parlamentului se produce o declasare a ordonanței de urgență în ordonanță simplă.

Cu privire la respingerea ordonanței în literatura de specialitate s-a susținut „că sensul respingerii nu poate fi altul (de abrogare), decât cel de anulare.”<sup>13</sup>

Doctrina și practica juridică a combătut această idee, întrucât principiul de drept în materie de anulare constituie „quod ab initio nullum este, nullos producit effectus”, ori având în vedere caracterul permanent al ordonanțelor ca acte normative „reglementările ei vor continua să se aplice până la intrarea în vigoare a legii de respingere, când ele vor trebui considerate abrogate.”<sup>14</sup>

În legătură cu legea de respingere a ordonanței de asemenea este de precizat că strict formal efectele produse până la data respingerii rămân valabile. Sancționarea ordonanței guvernamentale prin respingerea de către Parlament are semnificația dezaprobării măsurilor luate de Guvern pe această cale. Chiar dacă legea de respingere a ordonanței nu poate să producă efecte retroactive, nimic nu împiedică organul legislativ să prevadă anumite măsuri reparatorii pentru eventualele pagube produse în urma aplicării ordonanței.

Un alt aspect se referă la necesitate existenței voinței concordante a celor două Camere ale Parlamentului, întrucât în caz contrar nu este posibilă adoptarea legii de respingere decât prin intermediul procedurii de mediere.

Ordonanțele emise după termenul de abilitare și devenind astfel caduce, procedura de respingere în fața Parlamentului nu mai este necesară.

De asemenea dacă prin invocarea unei excepții de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a confirmat neconstituționalitatea ordonanței, Parlamentul nu trebuie să adopte o lege de respingere, întrucât nu este necesară o reconfirmare pe plan legislativ a deciziei Curții Constituționale, pronunțate în cadrul controlului posterior al legii.

Față de această regulă Parlamentul a adoptat o practică contrară când deși Curtea Constituțională prin decizia nr.83/1998 a constatat neconstituționalitatea ordonanței de urgență nr. 22/1997 în întregime, totuși ulterior legiuitorul a procedat la dezbaterea ei, respectiv după ce Camera Deputaților a respins ordonanța de urgență în loc să elimine de pe ordinea de zi, datorită faptului că ea nu mai există în virtutea unei decizii a Curții, a trimis spre dezbateră Senatului.

#### **IV. Controlul constituționalității ordonanțelor guvernamentale**

Ordonanțele guvernamentale, deși sunt adoptate pe cale guvernamentală, fiind acte normative cu putere de lege, în mod firesc sunt supuse controlului constituționalității legilor.

Având în vedere natura juridică a ordonanțelor, a caracterului de excepție privind procedura de adoptare, respectiv justificarea lor în anumite cazuri pe urgență și necesitate, nu este posibil un control a priori al ordonanțelor decât un control a posteriori, în fața Curții Constituționale, prin ridicarea excepției de neconstituționalitate.

În acest sens art. 144 lit. c. prevede atribuția Curții Constituționale de a hotărî asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor.

Într-un context mai larg și examinând extinderea jurisdicției constituționale asupra întregului proces al delegării legislative, putem vorbi de trei situații diferite:

a. controlul constituționalității se poate exercita în primul rând asupra legii de abilitare al Guvernului. Practica Curții a demonstrat că în aceasta privință în majoritatea cazurilor a fost declanșată procedura controlului prealabil, înainte de promulgarea legii ce calea obiecției de neconstituționalitate.

În principiu era posibil și ridicarea excepției de neconstituționalitate în fața instanțelor de judecată, dar fiind vorba de împuternicirea Guvernului pentru a emite acte normative cu putere de lege, era mai eficient un control prealabil decât un control ulterior promulgării.

<sup>13</sup> A. Basarab Șinc, Considerații privind practica delegării legislative, Dreptul nr. 4/1994 p. 63

<sup>14</sup> Tudor Drăganu *op. cit.* p. 140

b. controlul constituționalității se poate exercita asupra ordonanțelor guvernamentale. În cazul ordonanței simple, aceasta poate fi considerată neconstituțională îndeosebi dacă nu respectă condițiile și termenele stabilite prin legea de abilitare astfel dacă se emit ordonanțe în domenii rezervate legilor organice sau în alte domenii decât cele prevăzute în mod expres în legea de abilitare; se emit în afara termenului de abilitare; dacă nu sunt contrasemnate conform art 107 (4) din Constituție; respectiv dacă ordonanța în conținutul său are prevăzute texte care contravin dispozițiilor legii fundamentale.

Cu privire la ordonanțe de urgență în urma controlului constituționalității se poate constata neconstituționalitatea dacă sunt emise în alte cazuri decât cele excepționale sau după ce cazul excepțional a încetat; dacă măsurile pe care le instituie nu se justifică prin urgență pe care o reclamă interesul periclitat; dacă finalitatea nu este de a înlătura acest pericol, ci de a eluda competența constituțională a legiuitorului; respectiv sub aspect formal dacă ordonanța de urgență înainte de publicare în Monitorul Oficial al României nu a fost depusă Parlamentului spre adoptare.<sup>15</sup>

c. controlul constituționalității legilor poate fi exercitat în final și asupra legii de aprobare sau de respingere fie în cadrul controlului anterior promulgării pe calea obiecției de neconstituționalitate, fie prin invocarea unei excepții de neconstituționalitate în fața unei instanțe judecătorești.

În final este de menționat că deciziile pronunțate de Curtea Constituțională chiar și cu ocazia controlului prin ridicarea excepției de neconstituționalitate sunt supuse unui regim juridic care le declară universal aplicabile cu efecte erga omnes și nu numai între părți, subliniind caracterul de „legiuitor negativ” al Curții Constituționale.

În final este de menționat că pe parcursul dezbaterilor politice și de specialitate privind revizuirea constituției s-a confirmat oportunitatea modificării reglementărilor în vigoare, cu privire la instituția delegării legislative, tocmai datorită inflației aproape insuportabile, sufocante, dar oricum nejustificate a ordonanțelor, în special a celor de urgență.

Evident formula acceptată de Comisia pentru revizuire Constituției pe care propune spre aprobare este una de compromis, întrucât au existat mai multe propuneri în special în sensul eliminării posibilității guvernului de a adopta ordonanțe de urgență.

Astfel a apărut propunerea de a elimina alin. 4 din art. 114 care reglementează categoria ordonanțelor de urgență. De asemenea s-a susținut și ideea de a defini la nivelul constituției sau printr-o lege ulterioară sintagma „situații excepționale” respectiv de a interpreta în sensul crizei constituționale.

Soluția convenită însă era (și este) mult prea moderată, am putea califica chiar insuficientă dar care într-un fel se explică și prin faptul că partidele parlamentare care au participat la elaborarea revizuirii, indiferent de poziția lor actuală (la putere sau în opoziție) au gustat și au profitat în urma imperfecțiunii reglementărilor constituționale.

Prin urmare modificarea aprobată la nivelul Comisiei erau pe de o parte de fond, de conținut, întrucât s-a precizat domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență, (printr-un nou alineat, „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 ale cetățenilor și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.”). Pe de altă parte de formă, de natură procedurală, în sensul instituirii unor termene pentru a accelera adoptarea în Parlament a ordonanțelor de urgență: „În situații extraordinare a căror reglementare nu comportă sub nici o formă amânarea Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, având obligația motivării în cuprinsul acestora a măsurilor dispuse. ... Dacă în termenul de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite la cea de-a doua Cameră care decide, de asemenea în procedură de urgență. (art.114 alin. 4 modificat).

Evident procedura de revizuire a Constituției nu s-a încheiat, dimpotrivă, abia se v-a începe dezbaterile în plenul Camerelor.

Concluzia care se desprinde din analiza sumară de mai sus, este aceea că ordonanțele guvernamentale trebuie să devină instrumente de adoptare a unor acte normative cu valoare de lege care reglementează numai situații justificate extraordinare, păstrând caracterul de excepție a acestora, și în același timp să nu se substituie Parlamentului, în funcția s-a legislativă, regula fiind că acesta din urmă este „unica autoritate legislativă a țării”.

---

<sup>15</sup> Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *op. cit.* p. 165.