

DELEGAREA LEGISLATIVĂ

Doranda MĂRĂCINEANU

Abstract: Pursuant to the provisions of art. 61 paragraph 1 of the Constitution of Romania, the Parliament is the only legislating authority of the country, being made up of 2 chambers – the Chamber of Deputies and the Senate, which enacts constitutional laws, organic laws and ordinary laws.

Apart. from laws, the Constitution of Romania grants the same legal force to other normative acts too that are not issued by the Parliament but by the Executive, but only in special situations expressly governed by the law.

The legislative delegation is a legislative procedure given by the fundamental law in emergency situations, by means of which the normative act is not issued by the Legislative (the Parliament) but by the Executive (the Government).

Thus, by virtue of this legislative delegation, the Government, as a collegial body of the Executive, may enact and issue simple or emergency ordinances, as well as decisions.

Through decisions the Government performs the organization of the laws' enforcement, and through ordinances it issues primary norms having law force, being authorized by the Parliament in this respect.

The Parliament's special arbitration law, for the Government, to issue norms with law force, is compulsory and not at all optional, setting the date and the scope in which the respective normative act must be issued.

The Decisions and the Ordinances enacted by the Government must be signed by the Prime Minister and countersigned by the Ministers who must carry them into effect.

Pursuant to the provisions of art. 27 paragraphs 1 and 2 of Law no. 90/2001 regarding the organization and operation of the Government of Romania and of the Ministries, the Government enacts decisions and ordinances in the presence of the majority of its members, by consensus. Should the consensus not be reached the Prime Minister shall take the decision.

In art. 115 paragraph 6 the Constitution of Romania expressly limits the scopes in which Government ordinances may be enacted, namely the scope of the constitutional laws, the regime of the State's fundamental institutions, the rights, liberties and liabilities provided by the fundamental law, the voting rights are excluded.

Despite all these limitations, one currently notes an abuse through the unjustified enactment of emergency ordinances, the Executive acquiring enactment power in scopes the regulation of which belongs to the Parliament of Romania.

Notiunea de lege, în accepțiunea stricto sensu, desemnează actul normativ al legislativului, care reglementează relațiile sociale cele mai importante, având forța juridică cea mai mare în comparație cu celelalte acte normative.

Latto sensu, legea reprezintă orice normă de drept, care este obligatorie, emisă sau adoptată de către un organ al statului.

Potrivit dispozițiilor art. 61 din Constituția României, Parlamentul este singura autoritate legiuitoare a țării, fiind alcătuit din cele două camere - Camera Deputaților și Senat, care adoptă legi constituționale, legi organice, precum și legi ordinare.

Procedura legislativă reprezintă ansamblul actelor și activităților de elaborare și emitere a legilor, de la inițierea lor și până la publicarea acestora.

Etapele procedurii legislative diferă, după cum aceasta este ordinară sau, după caz, extraordinară.

În ipoteza procedurii legislative ordinare, etapele sunt complexe, debutând cu inițiativa legislativă și continuând cu avizarea proiectelor de lege, apoi cu dezbaterile și votarea în plenul camerei parlamentare. După aceste etape, în mod facultativ se poate exercita controlul de constituționalitate, urmat de promulgarea legii de către președintele țării și în final de publicarea actului normativ în Monitorul Oficial al României.

În situația procedurii legislative speciale, se derogă de la regulile generale prezentate în cazul procedurii legislative ordinare: astfel este cazul adoptării legilor de către Parlament în ședința comună.

Recunoașterea principiului potrivit căruia legea provine de la unicul for legislativ – Parlamentul, este o expresie a organizării democratice și a separării puterilor în stat.

Constituția României consacră și un al treilea tip de procedură legislativă – numită delegare legislativă, reglementată ca o procedură de substituție la care se poate apela de regulă în situații de urgență când nu se pot parcurge etapele procedurii legislative ordinare ori ale celei extraordinare.

În cazul delegării legislative, actul normativ nu este emis de către Parlament, ci de puterea executivă.

Asadar, delegarea legislativă, în baza căreia puterea de legiferare este transferată de la reprezentanții țării la alte organe de stat reprezintă o excepție de la principiul separației puterilor în stat.

Delegarea legislativă imediat după adoptarea Constituției României, nu a cunoscut o mare amploare, însă după anul 1997 această instituție s-a bucurat de o tot mai mare aplicabilitate, tinzând să se îndepărteze din ce în ce mai mult de scopul pentru care a fost legiferată.

În cazul delegării legislative actul normativ nu este emis de puterea legislativă, ci de puterea executivă.

Potrivit legii fundamentale a statului, puterea executivă este constituită din acele organe ale statului care au drept scop organizarea executării legilor, precum și punerea lor în executare.

Guvernul României, ca organ colegial al puterii executive, poate adopta ordonanțe și hotărâri, astfel: ordonanțe simple, în temeiul unei legi speciale de abilitare, ordonanțe de urgență – în cazul unor situații speciale.

Prin hotărâri, Guvernul realizează organizarea executării legilor.

Prin ordonanțe, Guvernul emite norme primare având putere de lege, fiind împuternicit de Parlament în acest scop.

Legile adoptate de Parlament se bucură de supremație în comparație cu celelalte acte normative.

În afara de legi, Constituția României acordă aceeași forță juridică și altor acte normative care nu emană de la Parlament, ci de la executiv, dar numai în situații speciale expres reglementate în acest sens.

Delegarea legislativă acordată de Parlament Guvernului însă nu poate viza domeniile legilor organice, aspect ce reiese din coroborarea dispozițiilor art. 115 și art. 73 alin. 3 din Constituția României.

Legea specială de abilitare a Parlamentului pentru Guvern, de a emite norme cu putere de lege este obligatorie pentru executiv și nicidecum facultativă, stabilind data și domeniul în care trebuie emisă ordonanța de guvern respectivă.

În temeiul delegării legislative, Guvernul poate adopta hotărâri, ordonanțe și ordonanțe de urgență – acestea din urmă numai în situații extraordinare.

Potrivit dispozițiilor art. 108 din Constituția României, ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și condițiile prevăzute de aceasta.

Alin. 4 al textului de lege menționat stipulează că hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern trebuie semnate de primul ministru și contrasemnate de ministrii care au obligația punerii lor în executare; ele se publică în Monitorul Oficial al României, sub sancțiunea inexistenței.

Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (publicată în Monitorul Oficial nr. 164/02.04.2001) în art. 27 alin. 1 și 2 stipulează că “Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezenta majorității membrilor săi; hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens, iar dacă acest consens nu se poate realiza, va hotărâ primul ministru. Procedura se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri dezbătute de Guvern”.

Acest text de lege consacră o modalitate de adoptare a actelor Guvernului “cel puțin originală”, iar decizia finală, în lipsa consensului, aparține primului ministru – care astfel dobândește o autoritate sporită.¹

¹ Apostol Tofan, D., “Revista de Drept Public”, nr. 1, 2001, p. 64.

În literatura de specialitate unii autori au opinat ca hotararile si ordonantele adoptate de Guvern nu ar trebui adoptate prin acest “consens”, intrucat fiind acte juridice, presupun interventia voturilor.²

Articolul 27 alin. 3 din Legea nr 90/2001, coroborat cu art. 108 alin. 4 din Constitutia Romaniei, consacra principiul potrivit caruia actele Guvernului se publica, sub sanctiunea inexistentei.

Noua orientare in doctrina actuala se indreapta catre opinia potrivit careia atat semnatura primului ministru (si contrasemnaturile ministrilor care sunt obligati sa puna in executare actul normativ), dar si publicarea reprezinta conditii de validitate a actului; lipsa semnaturii duce la nulitatea actului care insa poate fi acoperita in baza teoriei salvagardarii actului, insa nepublicarea atrage intotdeauna inexistenta actului.³

Hotararea de Guvern reprezinta actul administrativ care a fost definit ca “reprezentand expresia unei competente originare a Guvernului, prevazuta de Constitutie, tipica pentru rolul acestuia de autoritate publica a puterii executive.”⁴

Potrivit prevederilor constitutionale, hotararea de Guvern intervine in situatia in care este necesara stabilirea unor masuri in activitatea de executare a unor prevederi din lege, masuri care sa asigure cadrul de aplicare.

Guvernul exercita rolul de conducere generala a administratiei publice prin adoptarea hotararilor care reglementeaza acele relatii sociale inferioare ca importanta fata de cele reglementate de lege.⁵

Asadar hotararea de Guvern este adoptata intotdeauna in baza legii si are drept scop punerea in aplicare a acesteia. Ca o consecinta a acestui fapt, daca hotararea de Guvern incalca prevederile legii, oricine are interes o poate ataca in fata instantei de judecata pe calea contenciosului administrativ, insa in prealabil trebuie declarata neconstitutionala de catre Curtea Constitutionala a Romaniei.

Acest drept este consacrat atat de dispozitiile art. 52 alin. 1 din Constitutia Romaniei, cat si de art. 1 din Legea nr 29/1990 - Legea contenciosului administrativ.

Domeniile in care Guvernul adopta hotarari sunt diverse, cu titlu de exemplu mentionam organizarea administrativa atat centrala, cat si locala, reglementarea unor contraventii.

Asadar, hotararea de Guvern este acel act juridic prin intermediul caruia executivul, potrivit programului sau de guvernare aprobat de Parlament, asigura politica externa si interna a tarii si conduce administratia publica.

Hotararile de Guvern se emit pentru organizarea executarii legilor, asadar nu pot sa contravina legilor.

In baza prevederilor constitutionale, Parlamentul Romaniei poate adopta o lege speciala prin care Guvernul este abilitat sa adopte ordonante, dar numai in acele domenii care nu vizeaza legile organice. Acest lucru priveste un anumit domeniu si o anumita durata de timp.

In unele cazuri, Parlamentul, prin legea de abilitare, stabileste obligativitatea aprobarii ordonantei respective.

Ordonanta, ca act juridic al Guvernului, reprezinta un mod limitat al executivului de a lua parte la exercitarea puterii legislative, prin autorizarea Parlamentului –unica autoritate legiuitoare a tarii, prin intermediul institutiei delegarii legislative.

Unii autori⁶, apreciaza ca prin intermediul ordonantelor, Guvernul isi “*exercita functia de reglementare primara a unor relatii sociale din anumite domenii de activitate*”.

In lumina art. 115 din Constitutia Romaniei, se desprinde ideea ca Guvernul poate adopta ordonante simple sau ordonante de urgenta.

Ordonantele simple sau legale sunt acele ordonante care sunt adoptate in baza unei legi de abilitare care reglementeaza atat perioada de abilitare, cat si domeniile respective.

² Preda, M., *Drept administrativ*, București, 2001, p. 72.

³ Iorgovan, A., *Drept administrativ*, București, Editura All Beck, 2001, p. 400.

⁴ *Ibidem*, p. 401.

⁵ Constantinescu, M., Iorgovan, A., *Constitutia Romaniei comentata si adnotata*, București, Editura R.A. M. Of., 1992, p. 238.

⁶ Trailescu, A., *Drept administrativ*, București, Editura All Beck, 2002, p. 4.

Guvernul adopta ordonante simple in timpul vacanțelor parlamentare. Astfel, Parlamentul delega Guvernului acest drept de legiferare prin adoptarea de ordonante simple.

Ca procedura legislativa complementara, delegarea legislative functioneaza in domeniile care reclama adoptarea de legi ordinare. Delegarea legislativa nu reprezinta o facultate pentru Guvern.

Necesitatea acestui tip de delegare legislativa a fost impusa de evolutia continua a relatiilor sociale.

Puterea ordonantelor este cea de care se bucura legea, in perioada in care acestea sunt in vigoare.

Ordonantele adoptate de Guvern prin incalcarea dispozitiilor legii de abilitare sunt declarate neconstitutionale de catre Curtea Constitutionala, neconstitutionalitatea acestora putand fi invocata pe cale de exceptie in fata instantelor judecatoresti.

Potrivit dispozitiilor legii fundamentale a statului, in cazul ordonantelor simple nu este necesara supunerea acestora spre aprobare-aprobarea fiind necesara numai cand este ceruta expres de textul de lege. Totusi, practica parlamentara a adoptat solutia contrara.

Art. 115 alin. 4 din Constitutia Romaniei prevede posibilitatea Guvernului de a "adopta ordonante de urgenta numai in situatii extraordinare, a caror reglementare nu poate fi amanata, avand obligatia de a motiva urgenta in cuprinsul acestora".

Ordonantele de urgenta sau constitutionale, potrivit dispozitiilor legii fundamentale-in varianta initiala, trebuiau sa fie adoptate numai "in situatii exceptionale", iar intrarea lor in vigoare avea loc dupa aprobarea acestora in Parlament. Daca Parlamentul nu se afla in sesiune, se proceda la convocarea acestuia.

Sintagma "situatii exceptionale" utilizata in textul de lege nu a primit nici o definitie legala, iar literatura juridica i-a acordat numeroase interpretari.

Curtea Constitutionala a decis ca pentru a fi vorba de "circumstante exceptionale" trebuie indeplinite in mod cumulativ doua conditii : evitarea unei atingeri grave aduse interesului public, precum si urgenta reglementarii unei situatii care impune luarea unor solutii imediate.⁷

Ordonantele de urgenta, spre deosebire de cele simple, trebuie supuse in mod obligatoriu spre aprobare de catre Parlament –ca for legislativ. Guvernul are obligatia de a trimite Parlamentului spre aprobare toate aceste ordonante.

Inainte de aprobare, in Parlament au loc dezbateri pe marginea respectivelor ordonante de urgenta, dezbateri in urma carora acesta poate adopta o lege de aprobare a ordonantei de urgenta fie in forma ei, fie o lege de aprobare cu modificari, fie o lege de respingere a ordonantei.

Daca Parlamentul nu se afla in sesiune, se va convoca in mod obligatoriu in vederea adoptarii legii de aprobare sau, dupa caz, de respingere a ordonantei de urgenta.

Ordonantele de urgenta pot reglementa si relatii sociale in domenii specifice legii organice.

Practica existenta in ultimii 10 ani in Romania a demonstrat aparitia unei multitudini de ordonante de urgenta, tocmai la adpostul sintagmei "cazuri ori situatii exceptionale", ceea ce conduce inevitabil la diminuarea rolului Parlamentului de unic for legislativ al tarii.

Textul constitutional mentionat mai sus (art. 115 alin. 4) nu consacra un termen pentru dezbaterile ordonantelor de urgenta in Parlament.

Intrarea in vigoare a ordonantei de urgenta are loc numai dupa ce este depusa in vederea dezbaterii sale la camera competenta, in procedura de urgenta si dupa publicarea ei in Monitorul Oficial al Romaniei. In situatia in care nu se afla in sesiune, camerele se vor convoca in maxim 5 zile de la depunere, ori, dupa caz, de la trimitere.

Legea de aprobare a ordonantei de urgenta, fie in forma initiala, fie in forma modificata, intra in vigoare fie la data publicarii ei in Monitorul Oficial al Romaniei, fie de la o data expres prevazuta in dispozitiile ei finale.

Legea de respingere a ordonantei de urgenta, odata publicata in Monitorul Oficial al Romaniei, consacra data de la care respectiva ordonanta nu mai produce efecte juridice. Asadar, asa cum se arata si in literaturile de specialitate, efectele juridice produse de acele ordonante de urgenta care au fost respinse ori modificate, raman "bine produse" pana la data publicarii legii respective in

⁷ Preda, Mircea, *Drept administrativ. Partea speciala*, București, Editura Lumina Lex, 2001, p. 78 și urm.

Monitorul Oficial al Romaniei, cu motivarea ca pana la acea data ordonantele respective indeplineau conditiile cerute de Constitutia tarii.⁸

Legea de aprobare sau de respingere a ordonantei de urgenta, precum si legea de abilitare a ordonantei, sunt legi ordinare.

Practica a imbratisat ideea votului cerut legilor organice pentru adoptarea legii de aprobare ori de respingere a ordonantelor.

Textul art. 115 alin. 5 din Constitutia Romaniei arata ca “*daca in termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizata nu se pronunta asupra ordonantei, aceasta este considerata adoptata si se trimite celeilalte camere care decide in procedura de urgenta. Ordonanta de urgenta, cuprinzand norme de natura legii organice, se aproba cu majoritatea prevazuta la art. 76 alin. 1*”, respectiv cu votul majoritatii membrilor fiecarei camere.

In alin. 6 al aceluiasi articol, legea fundamentala limiteaza in mod expres domeniile in care pot fi adoptate ordonantele de guvern si anume domeniul legilor constitutionale, cel care intereseaza regimul institutiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertatile si indatoririle prevazute de Constitutie, drepturile electorale; totodata ordonantele de Guvern nu pot reglementa masuri de trecere silita in proprietate publica a unor bunuri.

Cu toate aceste limitari din punct de vedere al domeniilor in care pot fi adoptate ordonantele de Guvern, in prezent se constata un abuz prin adoptarea nejustificata a ordonantelor, executivul dobandind astfel putere de legiferare in domenii a caror reglementare apart.in Parlamentului.

Bibliografie:

1. Constantinescu, M., Iorgovan, A., *Constitutia Romaniei comentata si adnotata*, București, Editura R.A. M. Of., 1992;
2. Iorgovan, A., *Drept administrativ*, București, Editura All Beck, 2001;
3. Preda, Mircea, *Drept administrativ. Partea speciala*, București, Editura Lumina Lex, 2001;
4. Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ roman. Partea generala*, Bucuresti, Editura Lumina Lex, 2002;
5. Trailescu, A., *Drept administrativ*, București, Editura All Beck, 2002.

⁸ Prisacaru, Valentin, *Tratat de drept administrativ roman. Partea generala*, Bucuresti, Editura Lumina Lex, 2002, p. 124.