

# PRIVIRE COMPARATIVĂ ASUPRA PRINCIPALELOR PROBLEME RIDICATE DE CĂTRE ORDONANȚELE DE URGENȚĂ ÎN SISTEMELE DE DREPT DIN ROMÂNIA ȘI ITALIA

**Author: Corina Alexandra VIȚELAR\***

***Abstract:** In this article the goal was to present some of the most important problems raised by the governmental emergency acts in the Romanian and Italian law systems. The question at hand is difficult and raises questions to which it is difficult, if not impossible, finding an answer. The article presents the fundamental conditions the government needs to respect in order to adopt such an act. These conditions bind the executive to respect a strict and legal regime making impossible, at least in theory to commit abuses. One of the most important conditions is the existence on an extraordinary case to justify such an act. Unfortunately, the phrase leaves room to controversy and can lead to misunderstandings so it is important to see how the meaning of these phrase it's understood, not only in the opinion of jurists from Romania, but also in another law system, similar but not quite with our law system.*

***Keywords:** Emergency Ordinances, Conditions, Italian Law, Law Systems.*

***JEL Classification:** K21*

## ***Condițiile fundamentale ce trebuie îndeplinite pentru emiterea unei ordonanțe de urgență.***

Legiuitorul constituant, în vederea prevenirii unor abuzuri din partea puterii executive a impus, încă din actul fundamental, condiții stricte în care aceasta poate recurge la instituția ordonanțelor de urgență. Aceste condiții reprezintă, în fapt, cadrul în care un asemenea act poate lua naștere.

Potrivit articolului 115 alin. 4 din Constituția Românie și a articolului 77 din Constituția Republicii Italiene, în anumite situații Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență. În aceste situații Guvernul acționează fără o delegare specială din partea Parlamentului care prin legea de abilitare să stabilească cadrul exact în care Guvernul poate interveni normativ.

Pentru a avea un suport, cu adevărat constituțional, ordonanțele de urgență pe lângă condițiile de valabilitate prevăzute în general pentru actele administrative

---

\* Executive Director, "Pro Iure" Foundation Târgu-Mureș, Romania.

normative<sup>1</sup>, trebuie să îndeplinească, cumulativ, o serie de condiții de valabilitate specifice, după cum urmează:

<i>Constituția Republicii Italiene</i>	<i>Constituția României</i>
Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în cazuri extraordinare de necesitate și urgență.	Ordonanțele de urgență pot fi adoptate numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată.
Guvernul adoptă pe răspunderea sa măsuri provizorii cu putere de lege <sup>2</sup> .	Prin legea de revizuire, legiuitorul constituant a cerut Guvernului să motiveze obligatoriu urgența în cuprinsul ordonanței.
Guvernul are obligația de a prezenta ordonanța de urgență spre transformare în aceeași zi Camerelor, care, chiar dacă sunt dizolvate, vor fi convocate special și se cor întruni în termen de cinci zile.	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 și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.
Ordonanțele de urgență sunt abrogate, dacă nu sunt transformate în lege în termen de 60 de zile de la publicarea lor.	Ordonanțele de urgență intră în vigoare după depunerea lor spre aprobare în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea în Monitorul Oficial. Convocarea Camerei se va face obligatoriu în cinci zile de la depunere sau, după caz, de la trimiterea ordonanței de urgență.
Camerele au posibilitatea de a reglementa printr-o lege raporturile juridice născute pe baza ordonanțelor de urgență netransformate în lege.	Ordonanțele de urgență pot fi aprobate, respinse sau aprobate cu modificări sau completări, printr-o lege care le va cuprinde chiar și dacă efectele lor au încetat.

La prima vedere textul articolului 77 din Constituția Republicii Italiene pare mai puțin complex decât cel din Constituția României, actul fundamental italian trasând doar

<sup>1</sup> Pentru o analiză a condițiilor de valabilitate general valabile actelor normative a se vedea L. Chiriac „Activitatea autorităților administrației publice.” Ed. Accent, Cluj Napoca, 2001 p. 122-159. Pentru partea de drept italian, a se vedea L. Paladin „Le Fonti del Diritto Italiano”, Ed. Il Mulino, Bologna 1996, p. 95-170.

<sup>2</sup> Această prevedere constituțională nu impune Guvernului să-și asume expres răspunderea, simpla emanare a actului are acest rol

liniile generale în care Guvernul poate acționa prin intermediul ordonanțelor de urgență. Din acest motiv instituția decretării de urgență a întâmpinat destul de multe probleme atât la nivel practic cât și la nivel doctrinar.

Legiuitorul italian, în dorința de a controla puterea executivului a intervenit în 1988 prin Legea de organizare și funcționare a Guvernului. Așa cum am arătat și în prima parte a acestei lucrări, articolul 15 din Legea nr. 400 din 1988 a impus o serie de limitări și condiții după cum urmează:

În primul rând, normele provizorii având putere de lege ordinară adoptate potrivit articolului 77 din Constituție sunt prezentate pentru emanare Președintelui republicii purtând denumirea de „decrete lege”. Preambulul acestora trebuie să conțină motivele de necesitate și urgență ce justifică emiterea unui asemenea act precum și rezultatul deliberărilor ce au avut loc în Consiliul de Miniștri.

În al doilea rând, prin intermediul unui decret lege, Guvernul nu poate:

1. abilita delegări legislative în sensul articolului 76 din Constituție<sup>3</sup>.
2. interveni normativ în materiile indicate de articolul 72 alineatul 4 din Constituție<sup>4</sup>.
3. relua dispoziții din decrete lege care au fost respinse prin votul uneia dintre cele două Camere.
4. reglementa raporturile juridice născute în baza decretelor lege respinse.
5. reda eficacitate unor dispoziții declarate ca neconstituționale de către Curtea Constituțională sau declarate ca ilegitime pentru vicii ce nu țin de procedura de emanare.

În al treilea rând, decretele lege trebuie să conțină măsuri de aplicabilitate imediată iar conținutul acestora trebuie să fie specific, omogen și în corespondență cu denumirea actului.

În al patrulea rând, decretul lege este publicat imediat după emanarea lui în Buletinul Oficial și trebuie să conțină clauza de prezentare la Parlament pentru transformarea lui în lege.

În al cincelea rând, eventualele modificări aduse decretului lege în procesul de transformare în lege devin eficace din ziua publicării legii de transformare dacă aceasta din urmă nu prevede altfel. Aceste modificări sunt enumerate în preambulul legii.

În al șaselea rând, Ministrul Justiției se îngrijește de apariția în Buletinul Oficial a respingerii, transformării parțiale sau a decăderii decretului lege pentru scurgerea duratei de 60 de zile.

Numărul mare de ordonanțe de urgență ce au caracterizat anii dinainte de apariția acestei legii precum și frecvențele abuzuri din partea Guvernului au determinat legiuitorul italian să intervină drastic pentru a restabili ordinea de drept. Cu toate că Legea nr. 400 a dorit să creeze un cadru legislativ controlat de acțiune a ordonanțelor de urgență, Guvernul, recurgând la existența cazului extraordinar de necesitate și urgență, a

---

<sup>3</sup> Articolul 76 din Constituția Republicii Italiene stăuează: „*Exercitarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului decât după stabilirea principiilor și a criteriilor directoare ale delegării și numai pentru un timp limitat și pentru obiective determinate*”.

<sup>4</sup> Articolul 72 alineatul 4 stabilește că doar Parlamentul are putere legislativă în următoarele domenii: proiecte de lege în materie constituțională și electorală precum și pentru cele de delegare legislativă, de autorizare a ratificării tratatelor internaționale, de aprobare a bugetelor și legilor reglementare.

nesocotit în nenumărate rânduri prevederile Legii nr. 400, în speță a alineatului 2 din articolul 15.

În sistemul de drept românesc, cadrul legislativ al instituției îl regăsim doar în actul fundamental. După cum se poate observa cu ușurință în ceea ce privește condițiile de existență ale ordonanțelor de urgență cele două sisteme nu prezintă deosebiri substanțiale de ordin teoretic. Totuși din analiza practicii puterii executive din cele două state se poate ajunge la concluzia că, în Italia există în prezent o grijă mai mare din partea guvernanților atunci când se recurge la acest instrument.

Considerăm că existența unui cadru legislativ de reglementare mai vast este de dorit și în România. Simpla reglementare la nivel constituțional, chiar dacă este destul de cuprinzătoare, nu este totuși suficientă pentru a asigura respectarea principiilor statelor de drept și împiedicarea unei „dictaturi executive”. Mai mult decât atât, este importanta ca instituția însărcinată cu controlul constituționalității acestor acte să introducă o practică constantă și nu una schimbătoare în funcție de diferitele interese politice dintr-un moment sau altul.

#### ***Cum este privită situația extraordinară în cele două sisteme de drept.***

Doctrina juridică din ambele țări s-a confruntat de-a lungul timpului cu imposibilitatea definirii cazului excepțional sau situației extraordinare ce constituie fundamentul existenței instituției ordonanțelor de urgență. Cazul de necesitate permite Guvernului să nesocotească funcția Parlamentului de unică autoritate legiuitare și să emane norme înzestrate cu forță de lege, norme care, așa cum practica a demonstrat-o nu o dată, pot deroga sau chiar nesocoti până și garanțiile constituționale.

Aliniatul 4 al articolului 115 din Constituție, în redactarea sa inițială din 1991, avea următorul conținut: „În cazuri excepționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență.” În baza acestui text în doctrină s-au reținut următoarele caracteristici: ordonanțele de urgență se pot emite numai în cazuri excepționale când, în mod obiectiv, nu a fost posibilă adoptarea unei legi de abilitare sau a unei legi cu procedură de urgență, nici chiar prin modalitatea angajării răspunderii Guvernului cu privire la un proiect de lege.

Toate acestea nu au dus însă la o practică legislativă unitară și nici la opinii dominante în doctrina juridică, ca să nu mai vorbim de meandrele care s-au manifestat și în practica Curții Constituționale, îndeosebi în legătură cu semnificația sintagmei „cazuri excepționale”<sup>5</sup>.

Dacă în vechea reglementare constituțională se vorbea despre *cazuri excepționale* într-un sens care poate avea un înțeles mai restrâns<sup>6</sup>, noțiunea de *situație* are, aparent, darul de a lărgi circumferința posibilităților de acțiune ale Guvernului<sup>7</sup>. Conform *Dicționarului explicativ al limbii române*, când se folosește sintagma de *situație limită* se

---

<sup>5</sup> În „*Constituția României revizuită-comentarii și explicații*”, autorii M. Constantinescu, A. Iorgovan, I Muraru se folosesc de aceste argumente pentru a justifica modificările aduse fostului articol 114.

<sup>6</sup> Conform „*Dicționarului explicativ al limbii române*”, ediția a II-a, Univers Enciclopedic, București 1996, p. 147 înțelesul acestei sintagme este echivalent cu împrejurări, circumstanțe deosebite.

<sup>7</sup> Conform DEX, p. 994, totalitatea împrejurărilor care determină, la un moment dat, condițiile existenței unei colectivități, a unei activități.

înțelege o situație excepțională, la extremă, aparent fără ieșire, care impune luarea fără întârziere a unor hotărâri radicale.<sup>8</sup>

Urmărind explicațiile din DEX a acestor sintagme observăm că nu există deosebiri esențiale nici între noțiunile de *excepțional* (cum face, care constituie o excepție, care iese din comun, extraordinar-folosit la superlativ) și *extraordinar* (care este cu totul deosebit, care iese din comun, care depășește cadrul unei reguli, unei măsuri obișnuite)<sup>9</sup>. La o analiză de ansamblu a textului fundamental se poate însă ajunge la concluzia că, legiuitorul constituant a încercat să facă o distincție între sintagma de *cazuri excepționale* și cea de *situații extraordinare*.

În articolul 92 din Constituția revizuită legiuitorul vorbește de „cazuri excepționale” în caz de mobilizare parțială sau totală, iar în articolul 93 se spune că instituirea stării de asediu sau de urgență constituie măsuri excepționale. Sintagma de „situații extraordinare” apare, prin conținut, mai puțin gravă în contextul constituțional, decât sintagma „cazuri excepționale” sau de „măsuri excepționale”<sup>10</sup>.

Legiuitorul constituant italian nu a modificat niciodată formula utilizată „cazuri extraordinare de necesitate și urgență”. Dubla sintagmă subliniază caracterul excepțional al situației ce conduce la apariția unei ordonanțe de urgență. Doctrina juridică italiană apreciază că necesitatea, de una singură, nu poate justifica emiterea unui asemenea act. Aceasta trebuie să fie subliniată de urgență pentru ca Guvernul să poată acționa în afara atribuțiilor sale originale<sup>11</sup>.

Este greu de definit ceea ce legiuitorul constituant italian a înțeles prin sintagma „situații extraordinare de necesitate și urgență”. Practica legislativă a demonstrat că această sintagmă cuprinde domenii variate, de la cel financiar, respectiv reglementări în domeniul taxelor și impozitelor, până la realizarea prin intermediul acestor acte a unor reforme în domenii cum ar fi învățământul, cultura etc.

Din acest punct de vedere situația nu este cu mult diferită față de cea întâlnită la noi în țară. Executivul recurge la folosirea acestor acte excepționale ori de câte ori consideră că poate găsi o justificare, cel puțin pe plan teoretic, a situației extraordinare, a necesității și urgenței. Astfel, indiferent de sintagma pe care legiuitorul constituant a ales să o folosească, Guvernul rămâne cel care este chemat, în primă instanță să analizeze dacă o situație faptică poate, sau nu, să fie califică drept o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată.

Legislațiile ambelor state impun Guvernului motivarea în cuprinsul ordonanței de urgență a situației extraordinare care a dus la apariția acesteia. Urmărind conținutul art. 115 alin. 1 din Constituția României din 1991 revizuită, precum și dispozițiile art. 28 și

---

<sup>8</sup> A se vedea DEX, p. 994

<sup>9</sup> A se vedea DEX, p. 355, 361

<sup>10</sup> A se vedea L.Chiriac „*Curs de Drept Administrativ III*” Ed. Universității „Petru Maior”, Târgu-Mureș, 2004, p. 53 și urm.

<sup>11</sup> În acest sens A. Celotto “*L’abuso del decreto-legge*”, Editura “Cedam”, Padova, 1997, subliniază punctul de vedere dominant în doctrină potrivit căruia: „*Domnia absolută a decretelor lege nu poate fi domolită decât dacă izvorul fundamental al acestora există atât la nivel teoretic cât și practic. Existența unei situații de necesitate de una singură nu poate justifica interferența executivului în aria legislativului. O asemenea situație extraordinară trebuie să necesite o reglementare urgentă care dacă nu s-ar produce interesul public general ar fi compromis*”.

art. 31 alin. 5 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă<sup>12</sup> observăm că motivarea nu mai însoțește ordonanța de urgență<sup>13</sup>, ci trebuie să facă parte din cuprinsul actului normativ, ca o condiție de supravăditate a acestuia. Ca atare, actul administrativ normativ se va publica în Monitorul Oficial cu motivarea urgenței în cuprinsul său<sup>14</sup>.

Viziunea legiuitorului italian este identică în această problemă. Coroborând dispozițiile conținute în textul fundamental și în Legea nr. 400, decretul lege nu poate produce efecte juridice dacă în preambulul acestuia nu este cuprinsă justificarea motivelor de necesitate și urgență ce au dus la adoptarea lui.

Dacă motivarea nu justifică urgența, este contrară dispozițiilor constituționale sau lipsește cu desăvârșire ordonanța de urgență nu poate produce efecte juridice deoarece, din punct de vedere formal, nu este îndeplinită condiția fundamentală a existenței motorului extraordinar care generează apariția unui asemenea act.

Ordonanțele de urgență nu reprezintă, așa cum am mai arătat, un act discreționar al Guvernului. Dacă s-ar accepta ca o materie să fie reglementată la nesfârșit printr-un asemenea act, chiar și atunci când unica autoritate legiuitoare spune NU ar însemna ca statul domniei legii să se transforme în statul domniei ordonanțelor de urgență.

---

<sup>12</sup> Publicată în *Monitorul Oficial* nr. 139 din 31 martie 2000 și modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6 din 20 februarie 2003, publicată în *Monitorul Oficial*, nr. 114 din 24 februarie 2003

<sup>13</sup> Înainte de modificarea legii privind normele de tehnică legislativă, nota de fundamentare era un instrument de prezentare și motivare care se publica împreună cu ordonanța în Monitorul Oficial dar nu făcea parte din cuprinsul acesteia.

<sup>14</sup> A se vedea L. Chiriac „*Curs de Drept Administrativ III*” Ed. Universității „Petru Maior”, Târgu-Mureș, 2004, p. 58 și urm.