

CARACTERUL POLITIC AL ORDONANȚEI DE URGENȚĂ AL GUVERNULUI ÎN TRANZIȚIA ACTUALĂ DIN ROMÂNIA

Author: Constantin PALADE*

Abstract: *The institution of legislative delegation and consequently the possibility of the Government to make laws has resulted into strong arguments over the constitutional law doctrine because of at least two reasons: the institution is an exceptional one and allows the Government to carry out the attributions of another state power – the legislative power – and then, the obvious political character of the legislative delegation, “the political” represented by the legislative power, controls the “political” represented by the executive power.*

Keywords: *Legislative Delegation, Law, Emergency Ordinance, Transition, Constitutional Law.*

JEL Classification: *K10*

Instituția delegării legislative și implicit a posibilității Guvernului de a legifera a provocat discuții aprinse în doctrina de drept constituțional din cel puțin două motive: instituția este una cu totul excepțională, în care se permite Guvernului să exercite atribuțiunile unei alte puteri în stat – puterea legislativă - și apoi caracterul evident politic al delegării legislative „politicul” reprezentat de puterea legiuitoare controlează „politicul” reprezentat de puterea executivă.

Constituția, dreptul constituțional în general, într-o definiție preluată din dreptul francez este „*încadrarea juridică a fenomenelor politice*”¹.

Încercătura politică a Constituției a impus adoptarea de către Comisia Constituțională, într-o primă etapă, a principiilor viitorului proiect al Constituției.

În elaborarea Constituției s-au detașat, potrivit președintelui Comisiei Constituționale, Antonie Iorgovan „prima etapă, (...) etapa marilor dezbateri și decizii politice, adică a aprobării unei schițe de proiect sau anteproiect de Constituție, și (...)

* PhD. Candidate, Assistant Professor, “Petru Maior” University of Târgu-Mureș, Faculty of Economics, Law and Administrative Science, Romania.

¹ Havrio Andre, Gieguel Jean, Gelard Patrice, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1975, p. 9.

etapa a doua, etapa marilor dezbateri și decizii juridice, adică aprobării unui proiect propriu-zis de lege, în speță de Constituție”².

Încărcătura politică a dezbaterilor la elaborarea Constituției a fost subliniată și de Marian Enache: „prima fază este o fază politică, a doua una juridică. În primul rând trebuie să cădem de acord asupra ideilor esențiale ale instituțiilor fundamentale ale societății în funcție de poziția politică”³.

Cu evident substrat politic, „Teza” nr. 7 alin. 2 din proiectul Constituției referitoare la delegarea legislativă încalcă în aparență principiul după care o prerogativă parlamentară nu poate fi acordată executivului – nici măcar temporar – decât cu observarea unor reguli dar, după reformularea „Tezei” în sensul stabilirii unor condiții restrictive de exercitare a delegării legislative, Adunarea Constituantă a acceptat-o.

Raporturile dintre Parlament și Guvern în tranziția românească s-au caracterizat prin stări tensionate, indiferent de partidele sau alianțele politice care au ocupat fotoliile „Puterii”. Reproșurile reciproce au fost generate înainte de toate de factorul politic care a exploatat în interes propriu și de cele mai multe ori în chip demagogic imperfecțiunile reglementărilor juridice din Constituție.

Guvernul, pe de o parte, era nemulțumit de ritmul lent de desfășurare a procedurii legislative, iar Parlamentul, pe de altă parte, era agasat de ritmul de elaborare a „ordonanțelor de urgență” sau a ordonanțelor simple. Prin interpretarea prevederilor legii fundamentale la limita prevederilor constituționale, s-a admis ca o ordonanță de urgență să reglementeze și materii de domeniul legilor organice. Într-o Decizie a Curții Constituționale, apreciindu-se caracterul excepțional al procedurii de substituție de către Guvern a prerogativelor legislative ale Parlamentului s-a hotărât să se permită Guvernului să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă.

În doctrina de drept constituțional, unii autori se opun teoriei delegării puterii legislative potrivit principiului „*delegata potestas non delegatur*”. Parlamentul, organ reprezentativ suprem, exercită suveranitatea națională încredințată de poporul român în cadrul alegerilor. În calitate de deținător al mandatului încredințat de popor, Parlamentul nu poate, la rândul său, să înstrăineze puterea ce nu-i aparține.

În numeroase state europene instituția „delegării legislative” este admisă și scrupulos reglementată în Constituție dar în practică se pot ivi situații social-politice deosebite, a căror reglementare juridică nu suferă amânare. De altfel, procedura „delegării legislative” este o tradiție în constituțiile românești.

Alexandru Ioan Cuza în “Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris din 1858” a folosit pentru prima dată practica emiterii decretelor-lege, potrivit prevederilor art. 18 alin. 2: “*Decretele ce până la convocarea noii Adunări se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniștri și a Consiliului de stat, vor avea putere de lege*” și “*în cazul când Guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgență care cer concursul Adunării Elective și al Senatului, în timpul când aceste adunări nu sunt deschise, ministrul va fi dator a le supune la cea dintâi convocațiune, motivele și rezultatele acestor măsuri*”.

Constituția din 1923 a ratificat, în art. 133 unele decrete-lege adoptate în perioada anterioară.

² Iorgovan Antonie, *Odisea elaborării Constituției, fapte și documente, oameni și caractere, cronică și explicații, dezvăluiri și meditații*, Tg. Mureș, Ed. Vatra Românească, 1998, p. 18.

³ Dosarul Nr. 34, p. 176, Senatul României, Departamentul pentru lucrări parlamentare. Comisia de redactare a proiectului de Constituție, procesul-verbal din 11 decembrie 1990.

Potrivit art. 46 din Constituția din 1938: *“Regele avea dreptul ca în timpul când adunările legiuitoare erau dizolvate și în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privință decrete cu putere de lege, care urmau a fi supuse adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată sesiune a acestora”*.

În perioada 5 septembrie 1940 – alegerile generale din 1946, când Parlamentul a fost dizolvat de Rege prin Decretul-lege Nr. 3055/1940 s-a legiferat prin decrete-legi.

Prin Legea de revizuire s-a restrâns dreptul Guvernului de a emite ordonanțe de urgență, prin stabilirea domeniilor în care se exercită acest drept. Mai mult, în ideea responsabilizării Camerei sesizate s-a introdus termenul de 30 de zile pentru pronunțare. Nerespectarea termenului de decădere înseamnă adoptarea ordonanței.

Revizuirea constituțională a instituției *delegării legislative* a „încins” dezbaterile constituantei. Parlamentul, prin delegare legislativă abilitază Guvernul să emită ordonanțe, acte normative ce reglementează anumite domenii ale vieții sociale stabilite în Constituție. Sistemul nostru constituțional admite și ordonanțele de urgență, pentru că pot interveni împrejurări urgente când Parlamentul datorită ritmului de desfășurare a procesului legislativ nu poate legifera cu aceeași promptitudine cum poate acționa Guvernul. Legislativul poate delega puterea legislativă executivului.

Instituția delegării legislative comportă două dimensiuni: dimensiunea juridică și dimensiunea politică.

Aspectele juridice ale delegării legislative sunt mai ușor de controlat. O dovedește Constituția revizuită, care în art.115 a stabilit o procedură nouă de emitere a ordonanțelor de urgență, restrictivă comparativ cu vechea reglementare: se cer îndeplinite cumulativ trei condiții; numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată și obligația motivării urgenței în cuprinsul acestora. A treia condiție stabilește expres domeniile vieții sociale unde se exclude posibilitatea adoptării ordonanțelor de urgență, domenii vitale funcționării statului de drept, rezervate exclusiv puterii legiuitoare, Parlamentului: domeniul legilor constituționale, regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute în Constituție, drepturile electorale și măsurile de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. S-a modificat și momentul intrării în vigoare a ordonanțelor de urgență: după depunerea spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial. Această nouă reglementare constituțională se apreciază că restabilește prestigiul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării.

Înainte de toate, delegarea legislativă are o indiscutabilă încărcătură politică: delegarea legislativă exprimă raportul de putere existent la un moment dat între Parlament și Guvern, între puterea legiuitoare și puterea executivă. De regulă, Guvernul construiește majoritatea parlamentară, pentru ca apoi în raporturile cu Parlamentul să se impună.

Delegarea legislativă apărută pentru prima dată în Constituția lui Alexandru Ioan Cuza, după model francez, se regăsește neîntrerupt în toate Constituțiile românești, sub forma decretelor cu putere de lege date de Domn, (Alexandru Ioan Cuza) a decretelor-lege emise de Rege (Constituția din 1923), a decretelor cu putere de lege emise de rege (Constituția din 1938), decrete-lege (în perioada 5 septembrie 1940-noiembrie 1946), decrete cu putere de lege (Constituția din 1948, 1952 și 1965).

Istoria delegării legislative este istoria disputei neîncetate dintre actorii fundamentali de pe scena politică: Parlamentul, permanent „copleșit” de numărul

întotdeauna mare al ordonanțelor de urgență, și Executivul, întotdeauna „iritat” de ritmul procesului legislativ, adesea prea lent.

Deputatul Norica Nicolai a caracterizat sugestiv comportamentul clasei politice în tranziție față de ordonanța de urgență: „Atunci când suntem la putere ne convine practica ordonanței de urgență, să susținem Guvernul; atunci când suntem în opoziție criticăm această practică și, trebuie să recunoaștem, stimați colegi, că am făcut acest lucru, în mod constant, ca tip de comportament politic, indiferent de ideologia care ne-a propulsat în acest Parlament...acest text este unul din cele mai importante texte care vizează revizuirea legii constituționale, pentru că el influențează stabilitatea democratică a unei țări”⁴.

Sesizând alterarea funcției legislative a Parlamentului, urmare a abuzului de reglementare normativă din partea Guvernului, „Raportul asupra progreselor înregistrate în România în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană, pe anul 2000”, întocmit de Comisia Europeană, aprecia „Procesul decizional la nivel guvernamental rămâne slab. Guvernul a continuat să se bazeze pe legiferarea prin ordonanțe”. Observația a fost reluată și în Raportul de țară pe anul 2002, „România trebuie să-și îmbunătățească, în continuare, procesele legislative și decizionale. În particular, trebuie redus numărul de ordonanțe guvernamentale și sporită capacitatea de examinare legislativă a Parlamentului”.

Raportul de țară pe anul 2003, întocmit de baronesa Nicholson de Witerbourne, informată în privința schimbărilor menite să consolideze rolul Parlamentului în luarea deciziilor legislative, cere din nou Guvernului să renunțe la utilizarea ordonanțelor de urgență și să utilizeze căile legislative normale prin intermediul Parlamentului, căi care au rolul de a asigura consultarea, dezbateră adecvată și controlul parlamentar eficient.

Se poate aprecia că, în egală măsură, toate partidele politice românești au fost fie partizanii, fie oponenții delegării legislative acordate de Parlament Guvernului României, în funcție de locul ocupat la un moment dat în raport cu puterea: la guvernare sau în opoziție. Delegarea legislativă, în dreptul în tranziție, a devenit instrumentul juridic al Executivului, prin care se ignoră rolul Parlamentului în procesul legislativ, în scopul satisfacerii unor interese de grup sau de partid.

Tendința *puterii executive de a domina puterea legislativă*, de a crea dezechilibre între puterile statului este o amenințare serioasă la adresa democrației.

Întreaga istorie a tranziției spre democrație din România a fost marcată de toleranța de care au dat dovadă toate partidele politice față de Executivele care au dominat întotdeauna Parlamentul. Este consecință fie a rezultatelor alegerilor libere care au propulsat majorități parlamentare zdrobitoare - alegerile din 1990, 1992, 1996 - fie a somnului „politic” al opoziției în legislatura 2000-2004. Pe acest teren, Executivul a abuzat constant de instituția delegării legislative, ordonanțele Guvernului îndeosebi ordonanțele de urgență afectând serios imaginea Parlamentului, de unică putere legiuitoare în stat.

Indiferent de partidul aflat la putere, instituția ordonanțelor de urgență s-a transformat într-un instrument politic de promovare a intereselor de partid și a celor clientelare, în ciuda reglementărilor juridice, apreciate ca fiind restrictive. Dimensiunea politică a ordonanței de urgență a prevalat în raport cu aspectul juridic al acesteia.

⁴ Cristian Ionescu, *Constituția României, Legea de revizuire comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare*, Ed. All Beek, 2003, p. 201.

Guvernul Văcăroiu a emis prima Ordonanță de urgență nr. 15/12.1992 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 1992, domeniu apreciat în doctrina și practica dreptului financiar-fiscal ca putând fi compatibil, în anumite circumstanțe, cu noțiunea de „cazuri excepționale”, împrejurare impusă de prevederile art. 114 alin. 4 din Constituția României din 1991 pentru adoptarea ordonanțelor de urgență.

O analiză efectuată pe o perioadă de 15 ani (15 decembrie 1992 – 31 decembrie 2005) cu privire la emiterea ordonanțelor de urgență relevă următoarele concluzii:

Anul	Nr. de OUG emise	Guvernarea	Observații
1993	2	Văcăroiu	s-a emis o O.U.G. pentru rectificare bugetară
1994	2		Idem
1995	2		Idem
1996	13		s-au emis 4 O.U.G. pentru rectificare bugetară
Total 19		Văcăroiu	7 O.U.G. - 36% - au fost emise pentru rectificare bugetară
1997	92	C.D.R.	s-au emis 3 O.U.G. pentru rectificare bugetară
1998	72		Idem
1999	218		Idem
2000	297		
Total 679		C.D.R.	9 O.U.G. – 1,3% - au fost emise pentru rectificare bugetară
2001	195	Năstase	
2002	209		
2003	127		
2004	144		
Total 675		Năstase	
2005	208	Alianța D.A.	
Total 1582			

a) toate guvernările, cu excepția guvernului Văcăroiu, au promovat constant politica legiferării prin instituția „delegării legislative” – ordonanță de urgență a Guvernului – ignorând puterea legislativă. Au fost emise în total, în 15 ani, 1582 de ordonanțe de urgență, în medie la fiecare 3 zile calendaristice câte o ordonanță de urgență. Începând cu guvernul Năstase nu s-au mai emis ordonanțe de urgență pentru rectificarea bugetară.

b) guvernele au interpretat sintagma „cazuri excepționale” într-un mod străin sensului prevăzut în Constituția României. De exemplu, guvernarea C.D.R. a emis ordonanțe de urgență pentru asigurarea unor facilități furnizorilor de îngrășăminte chimice și de produse de uz fitosanitar (OUG nr. 18/15.05.1997), regularizarea datoriei fostei Companii Române de Petrol (O.U.G. nr. 72/06.11.1997), pentru acordarea unor facilități Companiei Naționale “Poșta Română” S.A. (O.U.G. Nr. 197/1999). Guvernul Năstase a apreciat ca fiind “cazuri excepționale” și a emis ordonanțe de urgență pentru a reglementa regimul străinilor în România (O.U.G. Nr. 194/12.12.2002), societățile de

credit ipotecar (O.U.G. Nr. 200/18.12.2002), programul de gestionare a câinilor fără stăpân (O.U.G. Nr. 155/21.11.2001) etc.

An electoral	Nr. de O.U.G. emise	O.U.G. emise în lunile nov.-dec. la sfârșit de mandat	Guvernarea	Observații
1996	13	3 (23%)	Văcăroiu	4 pentru rectificare bugetară
2000	297	97 (32%)	CDR	
2004	144	57 (39,5%)	Năstase	

c) în anii electorali, la sfârșit de mandat toate Executivile – cu excepția guvernului Văcăroiu – au emis în ultimele două luni de guvernare (noiembrie și decembrie) cele mai multe ordonanțe de urgență din anul respectiv. Guvernarea CDR 32% din ordonanțele emise în anul 2000 și guvernul Năstase 39,5 % din ordonanțele emise în anul 2004. Domeniile în care au fost emise relevă în principal, faptul că au fost rezolvate interese clientelare și de partide. Astfel, în această perioadă guvernarea CDR a emis ordonanțe de urgență pentru scutirea de plata taxelor vamale a importurilor pentru reparația capitală a Centralei Hidrotehnice “Porțile de Fier I” (O.U.G. 247/30.11.2000), scutirea de la plata taxelor vamale a unor bunuri provenite din import (O.U.G. Nr. 254/07.12.2000), aprobarea majorării participării statului la capitalul social al Societății de Strategie pentru Piața de Gros S.R.L. București (O.U.G. Nr. 283/20.12.2000). Aceiași conduită a avut-o și guvernul Năstase la sfârșit de mandat; a emis ordonanțe de urgență pentru preluarea de către stat a unor creanțe fiscale asupra S.C. “RAFO” S.A. Onești și “CAROM” S.A. Onești (O.U.G. Nr. 101/16.11.2004), stabilirea indemnizațiilor unor aleși locali pe anul 2005 în preajma alegerilor prezidențiale (O.U.G. Nr. 106/16.11.2004), preluarea de către stat a unor creanțe neperformante de la Banca Română pentru Dezvoltare S.A. – Goupe Societe Generale (O.U.G. Nr. 17/24.11.2004) etc.

În concluzie, cel mai controversat act normativ elaborat de Guvern – ordonanța de urgență a guvernului – are o puternică încărcătură politică ca urmare a faptului că se constituie în aceea „contragreutate, creată constituțional, menită să asigure nu numai principiul separației puterilor ci mai ales echilibrul puterilor în stat.