Revista Universul Juridic ● nr. 9, septembrie 2021, pp. 49-76

CONSOLIDAREA FUNCȚIEI LEGISLATIVE A PARLAMENTULUI, ÎN LUMINA PRINCIPIULUI SECURITĂȚII JURIDICE

Conf. univ. dr. Marieta SAFTA

Abstract

Comparative law studies reveal a real "pathology" associated with the law-making process and the need to identify solutions to correct the many deficiencies that mark this process. The identification of solutions to the issues raised and, in this light, the strengthening of the legislative function of the Parliament imply the establishment of the causes, of the normative landmarks that mark the legislative process for the prevention of dysfunctions, as well as of the actors that can or need to be involved in sanctioning the violation of these "milestones" and improving the legislative process. Without developing the causes of this phenomenon, as long as part of them are obvious, in this study, we intend to examine, in terms of legal certainty, issues subject to the normative landmarks in the legislative process and the external actors that influence it. The idea we support is that the approach in the key of the legal certainty desideratum of the goal and stages of the law-making activity determines a better understanding and awareness of the whole process by the participants (parliamentarians or other bodies and authorities with attributions in the matter), as well as the basis and limits of the intervention of external actors (out of which we have chosen to refer to the constitutional courts), as forces changing or correcting deficiencies.

Keywords: *legal certainty, rule of law, legislative procedure, constitutional review, quality of law.*

Motto:

*„**Procedura de legiferare apare nu ca un scop în sine, ci ca o premisă pentru asigurarea unei legislații de calitate (...).***

***Totodată, respectarea acestei proceduri este o garanție a securității juridice.**"*

(Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 128 din 6 martie 2019)

I. Introducere

Teoreticienii în materie, practica judecătorească şi reacțiile societății civile în diverse momente relevă, deopotrivă în România şi în alte state ale lumii,

numeroase disfuncționalități ale procesului de legiferare şi ale legislației, aşadar, în esență, ale modului în care parlamentele îşi exercită una dintre principalele funcții, anume aceea de legiferare.

Studiile de drept comparat[1] cuprind în acest sens critici recurente referitoare la pregătirea inadecvată a proiectelor de lege, calitatea slabă a textelor de lege propuse, timpul insuficient pentru analiza corespunzătoare a acestora, dezbaterea şi verificarea parlamentară inadecvate şi, în general, legiferarea „pripită şi nesăbuită"[2]. Critici comune includ, de asemenea, declinul procedurii obişnuite de legiferare şi frecventa deviere de la regulile ce guvernează procesul legislativ, utilizarea excesivă a unor proceduri legislative „neortodoxe" menite să evite dezbaterile şi făgaşul obişnuit al legiferării (precum procedurile legislative de urgență[3] sau reglementările de tip „omnibus"[4]), insuficienta participare publică, excluderea minorității parlamentare, excesul de reglementare sau, dimpotrivă, blocarea acesteia, afectarea, în sine, a calității reglementărilor în sine prin toate aceste disfuncționalități[5].

Identificarea de soluții la problemele sesizate şi, din această perspectivă, consolidarea funcției legislative a Parlamentului presupun **stabilirea cauzelor, a reperelor normative care să jaloneze procesul legislativ** pentru preîntâmpinarea disfuncționalităților, precum şi **a actorilor ce pot sau este necesar a fi implicați** pentru sancționarea încălcării acestor „jaloane" şi îmbunătățirea procesului legislativ.

În ceea ce priveşte **stabilirea cauzelor** menționate, aceasta poate constitui, în sine, un amplu studiu, pe coordonate ce transcend cadrului strict juridic. Profesorul Mircea Djuvara sublinia în acest sens, cu multe decenii în urmă, o constatare ce îşi păstrează actualitatea şi universalitatea: „legea este elaborată de cineva, câteodată de funcționarii din minister, altă dată de parlamentari pricepuți sau nepricepuți, altă data de vreun consiliu legislativ oarecare. Autorul a pus ceea ce ştia el, textul a trecut apoi prin comisii de tot felul în care fiecare adaugă, schimbă câte ceva, câteodată schimbă economia completă a legii. Ce a mai rămas exact din voința primară a autorului legii? Proiectul trece apoi în fața unei adunări care votează. Nu se poate cere de la Parlament, de la majoritățile parlamentare,

---

[1] Bar-Siman-Tov, Ittai, Mending the Legislative Process – The Preliminaries שאלות היסוד: טיוב הליך חקיקה (February 8, 2016). 3(3) The Theory and Practice of Legislation (Dec. 2015), Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2729493.

[2] Michael A. Bamberger, Reckless Legislation: How Lawmakers Ignore the Constitution (Rutgers University Press 2000); Jeremy Waldron, Parliamentary Recklessness: Why We Need to Legislate More Carefully (Maxim Institute 2008), apud Ittai Bar-Siman -Tov- Mending the Legislative Process – The Preliminaries, apud Bar-Siman-Tov, Ittai, *op. cit.*

[3] Sascha Mueller, „Where is the fire: the Use and Abuse of Urgency in the Legislative Process" (2011) 17 Canterbury Law Review 316, apud Bar-Siman-Tov, Ittai, *op. cit.*

[4] G.S. Krutz, Hitching a ride: Omnibus legislating in the US Congress (Ohio State University Press 2001), Patricia Popelier – Mosaics of Legal provisions (2005) 7, European Journal of Law reform 47, apud Bar-Siman-Tov, Ittai, *op. cit.*

[5] Bar-Siman-Tov, Ittai, *op. cit.*

adunate la întâmplare după norme electorale, să fie compuse din juriști, în stare să vadă toate dificultățile şi toate înțelesurile fiecărui text de lege. Se votează totuşi. Ce a vrut Parlamentul?”[6]. La această stare de lucruri determinată de modul de constituire a corpului de aleşi şi specificul aparatului tehnic care îl deserveşte se adaugă multitudinea de factori de natură socială, culturală, istorică, geopolitică. De asemenea, în contextul multiplicării surselor de drept şi a conexiunilor dintre acestea la nivel internațional şi supranațional, una dintre provocările actuale este dezvoltarea exponențială a volumului de norme necesar a fi avute în vedere de legiuitorul național. Un veritabil „hățiş” de reguli, principii, convenții, tratate, jurisprudență a Curții Constituționale, Curții Europene a Drepturilor Omului, Curții de Justiție a Uniunii Europene constituie cadrul în care legislația națională trebuie să se integreze armonios.

În ceea ce priveşte **reperele normative care jalonează procesul legislativ,** considerăm că tocmai în considerarea cauzelor arătate, pentru corectarea elementelor de „patologie” a reglementării **este esențială o abordare orientată către scopul acestui proces, precum şi interpretarea, deopotrivă a scopului şi reglementării sale constituționale şi legale, prin prisma principiului securității juridice, pe care îl considerăm un fel de „busolă internă” a întregului proces legislativ.** Referitor la acest principiu, deopotrivă doctrina[7] şi jurisprudența reliefează că vizează, în esență, „protejarea cetățenilor contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”[8]; „securitatea juridică a persoanei se defineşte ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât şi valorificarea în condiții optime a drepturilor şi a libertăților fundamentale”[9].

Cât priveşte **actorii externi** care influențează procesul legislativ, avem în vedere, în principal, instanțele de control constituțional. Ele au menirea de a asigura respectarea regulilor constituționale, protejând astfel destinatarul legii şi chiar pe legiuitorul însuşi de tendințele arbitrare sau despotice ale majorității aflate la guvernare. Într-un articol de acum câțiva ani, care deschide un număr tematic – *Le Conseil Constitutionnel et le Parlement,* al revistei Les nouveaux cahiers du Conseil

---

[6] M. Djuvara, *Realitățile juridice, Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare şi drept pozitiv*, Ed. All, Bucureşti, 1995, pp. 108-134, apud I. Craiovan, *Introducere în Filosofia Dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 329.

[7] I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept*, în Buletinul Curții Constituționale nr.1/2009, pp. 5-17.

[8] Curtea Constituțională a României (în continuare CCR), Decizia nr. 51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012, sau Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020, paragraful 105.

[9] Decizia CCR nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68.

Constitutionnel[10], profesorul Georges Bergougnous[11], analizând o jurisprudență a instanței constituționale franceze vizând aspecte de procedura legislativă[12], arăta că, deşi aparent restrictivă, în realitate această jurisprudență protejează Parlamentul. Utilizând în acest sens o metaforă sugestivă pentru a arăta modul n care se concretizează acest ajutor, autorul arăta că exercitarea aproape nelimitată a dreptului de a propune amendamente unei legi în procedura parlamentară este similară libertății „lupului pus paznic la oi", permițând introducerea în ultima clipă a unor dispoziții fără ca parlamentarii înşişi să aibă posibilitatea de a le analiza în profunzime, ceea ce justifică intervenția instanței constituționale pentru exercitarea rolului de „protecție" menționat. De altfel, aşa cum rezultă din mottoul ales, chiar ideea acestui articol este inspirată de jurisprudența Curții Constituționale în materie, în care s-a subliniat că **procedura de legiferare apare nu ca un scop în sine, ci ca o premisă pentru asigurarea unei legislații de calitate (…). Totodată, respectarea acestei proceduri este o garanție a securității juridice**"[13].

În prezentul studiu ne propunem, aşadar, să examinăm aspecte subsumate reperelor normative care jalonează procesul legislativ şi **actorilor externi care îl influențează, prin prisma principiului securității juridice.** Ideea pe care o susținem este că abordarea în cheia dezideratului securității juridice a scopului şi a etapelor activității de legiferare determină o mai bună înțelegere şi conştientizare a întregului proces de către participanți (parlamentari sau alte organisme şi autorități cu atribuții în materie), precum şi a temeiului şi limitelor intervenției unor actori externi (dintre care am ales să ne referim la curțile constituționale)[14], ca forțe motrice ale schimbării sau ale corectării deficiențelor.

II. Scopul legiferării în lumina principiului securității juridice

Platon spunea că „nu oamenii fac legile, ci ele se datoresc împrejurărilor şi diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit. Sau violența unui război răstoarnă

[10] Nr. 38/2013.

[11] Intitulat *Le Conseil constitutionnel et le législator*.

[12] Este vorba despre interpretarea art. 45 din Constituția Franței, referitoare la examinarea proiectelor de lege de către cele două Camere ale Parlamentului, şi mai ales teza referitoare a admiterea amendamentelor; pentru o analiză şi jurisprudență mai recentă în privința practicii aşa numite „cavaliers législatifs" a se vedea „Réaffirmation pédagogique et argumentée par le Conseil constitutionnel de sa jurisprudence constante en matiere de «cavaliers lègislatifs»", în Constitutions – Revue de droit constiturionnel appliqué", Dalloz, octombrie 2019-aprilie 2020, pp. 482-485.

[13] Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019.

[14] Desigur că şi acest subiect este mult mai vast, o tratare distinctă putând fi dedicată, de exemplu, unor organisme internaționale precum Comisia de la Veneția, care influențează din ce în ce mai consistent, prin recomandările sale, procesele legislative la nivel national – a se vedea, pentru tema abordată, în special Rule of Law Checklist.

statele şi schimbă legile, ori strâmtoarea sărăciei înfricoşate face acelaşi lucru. Adesea şi epidemiile (…) aduc prefaceri silite, sau dacă anotimpurile îşi schimbă firea pe un timp mai îndelungat". De-a lungul timpului, s-a conturat ideea că în centrul teoriei juridice se află noțiunea de valoare, în sensul că „dreptul nu este un ambalaj exterior pentru deciziile autorității, ci un limbaj cu efecte de structură, un rezultat al competiției între interese şi valori"[15]. „Conceperea complexă a dreptului include dimensiunea axiologică, dreptul fiind produsul faptelor sociale şi al voinței omului, un fenomen material şi un ansamblu de valori morale şi o ordine normative, un ansamblu de acte de voință şi de acte de autoritate, de libertate şi constrângere"[16]. Acest sistem de valori are o dinamică ce este conexă perioadelor istorice, poate încorpora noi valori în concordanță cu această evoluție însă indiferent de momentul şi etapele parcurse are în centru omul, demnitatea umană ca valoare supremă. De aceea, profesorul M. Djuvara sublinia că „ideea fundamentală care stă la baza dreptului este (…) respectul demnității omeneşti, respectul omului față de om, cu simpatia față de semeni, prin urmare, respectarea tuturor drepturilor lui legitime, adică a acelora care nu reprezintă încălcarea libertății celorlalți[17]".

Cu alte cuvinte, legile nu sunt doar un „ambalaj" pentru interese particulare ce pot susține la un moment dat, prin simpla puterea a votului, adoptarea lor. Desigur că procesul legislativ înseamnă, deopotrivă, negocieri care să pună în acord diverse interese în concurs la un moment dat, inclusiv realitățile politice, însă acestea nu pot ignora valoarea asociată acestui proces şi destinatarii săi. O astfel de abordare ar trebui să excludă ideea legiferării în scopul realizării unui simplu interes politic conjunctural, expresie a majorității vremelnic aflată la guvernare. Legea ca pură şi exclusivă exprimarea a unei voințe politice care se coagulează la un moment dat este inerent vulnerabilă la schimbarea acelei majorități, fiind ținta predilectă a propunerilor de modificare pentru cei ce vor urma la putere, aşadar o sursă de insecuritate juridică. Tocmai de aceea Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabileşte că „proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente şi posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate şi eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român şi cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne şi ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară şi cu tratatele internaționale la care România este parte, precum şi cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului" [art. 6 alin. (1)].

---

[15] L.C. Tanugi, *Le droit sans L'Etat sur la democratie en France et en Amerique*, PUF, 1985, apud I. Craiovan, *Introducere în Filosofia Dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 253.

[16] J.L. Bergel, *Theorie generale du Droit*, 1985, p. 30, apud I. Craiovan, *Introducere în Filosofia Dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 253.

[17] I. Craiovan, *Introducere în Filosofia Dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 292.

Cu atât mai mult legea nu poate fi o simplă „haină" pentru simple declarații politice, aşa cum judicios se remarca de principiu într-o opinie separată la o decizie a Curții Constituționale[18]. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența şi finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut şi formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale şi de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc[19].

Ca urmare, abordarea scopului reglementării în lumina principiului securității juridice presupune identificarea justului echilibru între interesele concurente în procesul de legiferare, astfel încât negocierea şi compromisul determinate de raporturile obişnuite majoritate-opoziție în cadrul Parlamentului să nu transforme legea într-un pur instrument politic.

Este foarte posibil ca perspectiva schimbării legii de îndată ce va exista o altă majoritate să nu „sperie" pe autorii ei[20], câtă vreme interesul imediat va fi fost atins, iar cele ce se vor întâmpla după, în anumiți parametri, nu prezintă importanță pentru aceştia. Este foarte posibil ca în jur să existe voci resemnate şi „dat din umeri" la ideea că, „aşa este politica". Cum din perspectiva „busolei interne" a procesului legislativ, adică a securității juridice, legea nu înseamnă doar un act politic, apare în discuție astfel, în lumina aceluiaşi principiu, ideea responsabilității în activitatea de legiferare, menită să promoveze buna funcționare a procesului deliberativ şi decizional al Parlamentului în calitate de organ reprezentativ suprem. De aceea, responsabilitatea corectării deficiențelor de reglementare revine în primul rând legiuitorului însuşi, el fiind cel care poate iniția strategii

[18] A se vedea Decizia nr. 592 din 15 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 824 din 8 septembrie 2020.

[19] A se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.011 din 20 decembrie 2017, paragraful 24.

[20] Cu toate că, aşa cum remarca un deputat (aspect consemnat într-o opinie separată la Decizia Curții Constituționale nr.592 din 15 iulie 2020), „o majoritate fără remuşcări nu îşi demonstrează puterea în mod ostentativ".

şi reforme pentru îmbunătățirea procesului legislativ. Aşa cum s-a arătat[21] însă, adesea lipseşte voința politică pentru astfel de reforme sau capacitatea politică de a le promova. S-a constatat astfel că, în practică, motivele deteriorării procesului legislativ constituie în sine obstacole pentru reforma în acest domeniu[22].

Referitor la posibila intervenție a unor actori externi în sau cu privire la această etapă, considerăm esențial rolul societății civile. Consultarea publică şi transparența decizională sunt esențiale pentru evitarea elementelor de „patologie" asociate în special oportunității actului de legiferare şi a soluțiilor legislative propuse. În acest sens, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică[23] stabileşte, în detaliu, proceduri privind participarea cetățenilor şi a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative şi la procesul de luare a deciziilor. În jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a constatat că „dispunerea inaplicabilității normelor legale referitoare la transparența decizională şi dialogul social, de fapt suspendarea lor pe perioada stării de urgență sau a stării de asediu, afectează drepturile fundamentale în considerarea cărora au fost adoptate aceste legi, precum şi regimul unei instituții fundamentale a statului, astfel că ordonanța de urgență prin care se operează o atare suspendare contravine interdicției prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție"[24]. În cuprinsul aceleiaşi decizii, Curtea a mai reținut că „Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică are ca scop să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, precum şi să implice participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a actelor normative. Actul normativ dă substanță dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 31 referitoare la dreptul la informație, care prevăd obligația autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal".

Cât priveşte rolul Curții Constituționale, considerăm că încălcarea regulilor de transparență decizională poate fi sancționată de Curtea Constituțională în măsura în care este asociată încălcării principiului securității juridice. În temeiul art. 1 alin. (3) şi (5) din Constituție. Această intervenție nu înseamnă însă un control de oportunitate a reglementării, întrucât acesta excedează competenței Curții Constituționale. De asemenea, poate fi sancționată lipsa normativității legii, sens în

---

[21] Eric Schickler, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the US Congress* (2001), E. Scott Adler, Why Congressional Reforms fail: reelection and the House Commitee System (2002), apud Ittai VBar-siman-Tov, *op. cit.*

[22] *Ibidem*.

[23] Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.749 din 3 decembrie 2013.

[24] Decizia nr. 152/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020.

care vorbim deopotrivă de sancționarea legilor cu caracter individul, precum şi a deficiențelor de redactare a legii, acestui din urmă aspect urmând să îi acordăm un spațiu distinct.

III. Etapele legiferării în lumina principiului securității juridice

1. Pregătirea legii. Expunerea de motive, nota de fundamentare, studiul de impact

Platon spunea că „în toate discuțiile şi, în general, oriunde intervine vocea, există introduceri, şi oarecum nişte exerciții pregătitoare, prin care cineva încearcă (…) să realizeze ceea ce trebuie să urmeze. (…) Scopul legiuitorului în acest preambul, în care încearcă să convingă, este de a pregăti pe acela căruia i se adresează legea să primească binevoitor şi ascultător prescripția, care este însăşi legea. Orice operă de legiuire trebuie precedată de preludiu (expunerea de motive) cuvenit, căci partea următoare este importantă şi nu este indiferent dacă materia se imprimă mai clar sau mai neclar în memorie”[25].

Importanța expunerilor de motive în economia reglementării o regăsim plasată şi argumentată astăzi în paradigma statului de drept. Temeinica motivare a legilor reprezintă, potrivit Curții Constituționale a României, o componentă esențială a acestui concept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, text utilizat ca normă de referință pentru conturarea principiului securității juridice, coroborat cu art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării legilor. Curtea a reținut astfel că „motivarea şi fundamentarea unui act normativ sunt esențiale pentru a permite înțelegerea rațiunilor care stau la baza reglementării. În acest sens, art. 30 şi art. 31 din Legea nr. 24/2000 reglementează instrumentele de prezentare a proiectului de act normativ şi cuprinsul motivării. De asemenea, art. 32 şi art. 33 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 prevăd necesitatea unui studiu de impact pentru legile de o importanță şi complexitate deosebite”[26]. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative este o cerință a securității juridice deoarece „previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că proiectele de lege şi propunerile legislative adoptate răspund unor nevoi sociale reale şi dreptății sociale[27]”.

În considerarea acestei importanțe, legi însoțite de expuneri de motive extrem de sumare, cuprinzând numai câteva mențiuni generice, sau lipsa totală a motivării

---

[25] Platon, *Legile*, Cartea a IV-a, apud I. Craiovan, *Doctrina juridică*, Ed. All Beck, 1999, p. 62.

[26] Decizia nr. 59/2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 9 aprilie 2021.

[27] Decizia nr. 29 din 29 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 128 din 19 februarie 2020, paragraful 38, şi Decizia nr. 153 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 10 iunie 2020, paragrafele 80-88.

soluțiilor legislative preconizate au fost sancționate în controlul de constituționalitate în România, ca fiind contrare exigențelor constituționale referitoare la claritatea şi predictibilitatea legii, precum şi la securitatea raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție[28]. De exemplu, în Decizia nr. 139 din 13 martie 2019[29], Curtea a subliniat că, față de obiectul inițiativei legislative, cu pronunțat caracter tehnic, de strictă specialitate, motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea şi predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Din aceeaşi perspectivă a securității juridice, cerința motivării legii nu trebuie însă absolutizată, adică nerespectarea sa nu poate conduce, în sine şi exclusiv, la constatarea neconstituționalității unei legi. CCR a precizat în acest sens că „expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică. Doar dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/imprecis/imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Prin urmare, între instrumentul de prezentare al legii şi calitatea sa se stabileşte o relație funcțională, care permite analiza lor sistematică şi valorizează exigențele statului de drept prevăzute de art. 1 alin. (3) şi (5) din Constituție”[30]. Acceptarea absolutizării acestei cerințe ar conduce la concluzii absurde, în sensul că o lege simplă şi clară ar putea fi constatată neconstituțională doar pentru considerente ce țin de motivarea sa, or, un astfel de efect ar fi contrar principiului securității juridice. Cum însă legile foarte simple şi foarte clare tind să fie o excepției, considerăm că cerința motivării şi criteriul de constituționalitate din perspectiva argumentării Curții Constituționale ar trebui aplicat cu multă rigurozitate.

---

[28] A se vedea Decizia nr. 666 din 16 iulie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 514 din 31 iulie 2007, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010 şi Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012.

[29] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragraful 80.

[30] Decizia nr. 238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020, paragrafele 36-40, Decizia nr. 642 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 976 din 22 octombrie 2020, paragrafele 40-42, Decizia nr. 644 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1001 din 29 octombrie 2020, paragrafele 56-60, Decizia nr. 678 din 29 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 15 octombrie 2020, paragraful 97, Decizia nr. 724 din 7 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1014 din 2 noiembrie 2020, paragrafele 31 şi 32, Decizia nr. 773 din 22 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 12 din ianuarie 2021, paragraful 26, şi Decizia nr. 850 din 25 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1253 din 18 decembrie 2020, paragrafele 37 şi 38.

2. Soluțiile legislative propuse şi redactarea legii

Pornind de la nevoile de reglementare, legiuitorul trebuie să identifice soluțiile legislative apte să răspundă acestor necesități. Dacă vorbim de acte legislative complexe, la baza acestora este bine să stea la baza strategii întrucât „sunt şi alte chestiuni pe care trebuie să le hotărască legiuitorul (…) dar, pentru că nu s-ar cuveni să le înfățişeze de la început sub formă de lege, (…) mai bine să înceapă făcând un plan general al lor, atât pentru el, cât şi pentru aceia cărora le sunt destinate legile"[31]. „Legiuitorul rezumă fără să-şi dea seama toate nevoile care s-au prezentat în trecut în societatea respectivă spre a putea prevedea ceea ce se va întâmpla în viitor, spre a reglementa şi satisface aceste nevoi în viitor, cât timp se va aplica legea"[32]. Normele de tehnică legislativă stabilesc în acest sens că „actele normative cu impact asupra domeniilor social, economic şi de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul defineşte tipurile şi structura documentelor de politică publică" [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 24/2000].

Cât priveşte redactarea propriu-zisă, în termeni aproape identici cerințe universal şi atemporal valabile au fost exprimate cu secole în urmă, de exemplu de Montesquieu în Despre spiritul legilor, sau în contemporaneitate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea de Justiție a Uniunii Europene sau de Curtea Constituțională a României.

Spunea Montesquieu: „Cei care sunt înzestrați cu un spirit destul de cuprinzător pentru a putea da legi propriului popor sau altui popor trebuie să fie atenți la anumite lucruri privitoare la felul de a le alcătui. Stilul lor trebuie să fie concis. (…) Stilul legilor trebuie să fie simplu; expresia firească se înțelege întotdeauna mai bine decât expresia căutată.(…) Este de cea mai mare importanță ca termenii legilor să trezească la toți oamenii aceleaşi idei.(…) Atunci când într-o lege au fost bine precizate ideile respective, nu trebuie să se mai folosească după aceea expresii vagi. (…) Legile nu trebuie să fie subtile: ele sunt făcute pentru oameni cu înțelegere mediocră; ele nu sunt expresia artei logicii, ci a judecății simple a unui tata de familie. Atunci când într-o lege excepțiile, limitările, modificările nu sunt necesare este mult mai bine să nu fie introduce. Asemenea amănunte duc la alte amănunte. Nu trebuie să se facă schimbări într-o lege, fără un motiv destul de puternic. (…) (Atunci când se expun chiar şi motivele care stau la baza legii, trebuie ca această motivare să fie demnă de ea. (…) După cum legile inutile slăbesc pe cele necesare, cele care pot fi eludate slăbesc legislația. O lege trebuie să obțină efectul său.

[31] Platon, *Legile* – apud I. Craiovan, *Doctrina juridică*, Ed. All Beck, 1999, p. 58.

[32] M. Djuvara, *Realitățile juridice, Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare şi drept pozitiv*, Ed. All, Bucureşti, 1995, pp. 108-134, apud I. Craiovan, *op. cit.*, p. 328.

(…)Legile trebuie să aibă o anumită puritate. Menite să pedepsească răutatea oamenilor, trebuie să fie ele însele lipsite cu totul de răutate"[33].

Cât priveşte Curtea Europeană a Drepturilor Omului, într-o jurisprudenţă constantă a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justiţiabilului şi previzibilă în ceea ce priveşte efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerinţa de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea şi modalităţile de exercitare a puterii de apreciere a autorităţilor în domeniul respectiv, ţinând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecţie adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunţată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragraful 52, şi Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunţată în Cauza *Sissanis împotriva României*, paragraful 66). O lege îndeplineşte condiţiile calitative impuse atât de Constituţie, cât şi de Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale numai dacă norma este enunţată cu suficientă precizie pentru a permite cetăţeanului să îşi adapteze conduita în funcţie de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, faţă de circumstanţele speţei, consecinţele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă şi să îşi corecteze conduita. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală şi o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunţată în Cauza *Cantoni împotriva Franţei*, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunţată în Cauza *Wingrove împotriva Regatului Unit*, paragraful 40, sau Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunţată în Cauza *Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei*, paragraful 59).

Curtea Constituţională, preluând această jurisprudenţă, a statuat, de asemenea, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiţii calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis şi de clar pentru a putea fi aplicat[34]. Tot astfel, Curtea a mai stabilit că legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie şi previzibilitate, iar erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare; din contră, aceste erori trebuie corectate pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securităţi sporite a raporturilor juridice[35].

---

[33] Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, în I. Craiovan, *op. cit.*, p. 180 şi urm.

[34] A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr .189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

[35] Decizia nr. 390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 532 din 17 iulie 2014, paragraful 32.

Am dezvoltat cu alte prilejuri problematica vizând claritatea şi predictibilitatea legii în contextul examinării principiului securității juridice, astfel încât în acest cadru am punctat-o doar ca element fundamental al expunerii[36].

3. Parcursul parlamentar al legii

3.1. Avizarea legii

Obligația **de solicitare a avizelor de la autoritățile prevăzute de lege este subsumată exigenței de calitate a reglementării întrucât autoritățile avizatoare sunt stabilite în considerarea expertizei lor în domeniile de referință. Părerea acestor autorități este cerută tocmai pentru ca legea să fie adaptată scopului reglementării iar soluțiile legislative să fie corelate cu expertiza şi nevoile reale în domeniul său de referință.**

În acest sens, prin aceeaşi Decizie nr. 139 din 13 martie 2019, precitată, par. 85, Curtea Constituțională a reținut că **principiul legalității**, prevăzut de dispozițiile **art. 1 alin. (5)** din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de **art. 1 alin. (3)** din Constituție, **impun ca atât exigențele de ordin procedural, cât şi cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării.** Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, *inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege,* nu sunt scopuri în sine, ci **mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii,** o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică[37]. Ca urmare, aşa cum arătam şi cu un alt prilej[38] solicitarea unui aviz nu poate şi nu trebuie interpretată ca o cerință pur formală (încă o hârtie într-un dosar), nici de autorul şi nici de destinatarul solicitării, ci trebuie privit cu responsabilitate, întrucât reprezintă un punct de vedere al unui specialist în domeniul de legiferare respectiv, care poate proteja de o legiferare care să nu răspundă necesităților reale. Responsabilitatea trebuie privită într-un dublu sens, cel al solicitantului şi cel al destinatarului solicitării, întrucât „este obligația autorității publice avizatoare să avizeze proiectele de acte normative care se referă la sfera sa de competență, iar neîndeplinirea acestei atribuții mai ales în privința actelor normative cu un impact social major constituie o înțelegere greşită a rolului său legal şi constituțional, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra

[36] I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept*, în Buletinul Curții Constituționale nr. 1/2016; M. Safta, *Valorificarea normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate*, în Buletin de informare legislativă nr. 2/2016, pp. 3-23.

[37] Decizia nr. 221/2020, par. 53.

[38] M Safta, *Notă de jurisprudență a Curții Constituționale [6-31 iulie 2020]. Avizarea actelor normative*, https://www.juridice.ro/692146/nota-de-jurisprudenta-a-curtii-constitutionale-6-iulie-31-iulie-2020-avizarea-actelor-normative.html.

căreia nu a fost dat avizul"[39]. Desigur că pasivitatea acestor autorități nu poate bloca legiferarea, tocmai de aceea Curtea a stabilit că este obligatorie solicitarea avizelor; „nu este obligatorie şi obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare".

Cât priveşte c**ompetențele în procedura de avizare a actelor normative în România, reținem în primul rând Consiliul Legislativ, potrivit art. 79 alin. (1) din Constituție, Consiliul Economic şi Social, potrivit art. 141 din Constituție, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, potrivit** art. 119 din Constituție. Sunt incidente, de asemenea, prevederile **Legii nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care stabileşte în art. 31 alin. (3) că *„Forma finală a instrumentelor de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri* ***la avizul Consiliului Legislativ şi, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic şi Social"*****.** Curtea Constituțională a subliniat că **atunci când o normă de reglementare primară stabileşte obligativitatea solicitării avizului unei autorități publice pentru adoptarea unui act normativ, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația procedurală de a-l solicita, indiferent că avizul are o natură consultativă sau conformă[40].** Distingând sub acest aspect între consacrarea legală şi cea constituțională a avizării actelor normative, CCR a analizat în jurisprudența sa problematica lipsei solicitării avizelor instituțiilor menționate, pornind de la reglementarea constituțională şi ținând seama (cu excepția Consiliului Legislativ unde subzistă o obligație generală de avizare a actelor normative) de domeniile de specialitate ale acestor instituții, astfel cum sunt stabilite de legile de organizare şi funcționare corespunzătoare fiecăreia dintre ele.Ca şi în cazul nuanțării prezentată în cazul analizei exigențelor ce vizează expunerile de motive, considerăm că cerința solicitării avizelor prevăzute de diverse acte normative, altele decât Constituția, nu trebuie absolutizată. Ca şi în cazul altor elemente de procedură legislativă prevăzute de lege, precum temeinica motivare, şi cerința legala a avizării trebuie analizată prin prisma principiului securității juridice.

Cât priveşte **momentul solicitării avizelor,** Curtea a reținut că **„este evident că avizele se solicită înainte de adoptarea actului normativ"[41]. De asemenea, „nu există obligația de a se solicita avizarea ori de câte ori proiectul de lege suferă diverse modificări în Camera de reflecție sau în cea decizională[42].** Considerăm că şi acest din urmă considerent trebuie abordat mai nuanțat, în funcție de amendamentele care se introduc în Camera de reflecție, şi care ar putea impune o avizare care nu a fost inițial necesară.

---

[39] *Ibidem.*

[40] **Decizia nr. 221/2020**, par. 51.

[41] **Decizia nr. 221/2020**, par. 66.

[42] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 731 din 6 noiembrie din 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 29 ianuarie 2020.

3.2. Informarea Parlamentului şi fişa financiară

O problemă adesea observată în ultimii ani în procedura de adoptare a actelor normative priveşte lipsa fişei financiare şi a informării Parlamentului de către Guvern, în cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat[43]. Este evident că, din perspectiva principiului securităţii juridice, lipsa fişei financiare şi a informării Parlamentului de către Guvern în cazul menţionat constituie vicii fundamentale ale legii. Angajarea prin lege a unor cheltuieli fără o sursă reală de finanţare dă expresie adesea unor încercări populiste, pur politicianiste, de atragere a unei părţi din electorat în diverse momente care contează în economia electorală.

O jurisprudenţă foarte consistentă a Curţii Constituţionale a determinat şi în această privinţă crearea unei „doctrine" a fundamentării actelor normative. Astfel, Curtea a reţinut că, potrivit dispoziţiilor art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituţie, „în cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie". Această obligaţie a Parlamentului este în consonanţă cu dispoziţiile constituţionale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competenţa exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat şi de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competenţe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligaţiei de a cere informarea menţionată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecinţă neconstituţionalitatea legii adoptate[44]. Relaţia dintre autorităţile menţionate se realizează prin intermediul preşedinţilor Camerei Deputaţilor, Senatului sau ai comisiilor parlamentare, sens în care sunt şi normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Art. 138 alin. (5) din Constituţie impune stabilirea concomitentă atât a alocaţiei bugetare, ce are semnificaţia unei cheltuieli, cât şi a sursei de finanţare, ce are semnificaţia venitului necesar pentru suportarea acesteia, spre a evita consecinţele negative, pe plan economic şi social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire. Aşadar, norma constituţională nu se referă la existenţa *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoştinţă de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

În ceea ce priveşte incidenţa dispoziţiilor care impun solicitarea fişei financiare prevăzute de lege, Curtea a precizat că, atâta vreme cât dispoziţiile legale

---

[43] A se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 205 din 13 martie 2020, sau Decizia nr. 456 din 24 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 676 din 30 iulie 2020, sau Decizia nr. 591 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 881 din 28 septembrie 2020.

[44] Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007.

generează impact financiar asupra bugetului de stat, obligația solicitării fişei financiare incumbă tuturor inițiatorilor, în temeiul art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (…), iar dacă acestea sunt rezultatul unor amendamente admise în cadrul procedurii legislative, prima Cameră sesizată sau Camera decizională, după caz, are obligația de a solicita fişa financiară. Nu deputatul sau senatorul inițiator al legii trebuie să întocmească fişa financiară, ci Guvernul. n impediment în continuarea procedurii de legiferare". Potrivit Curții „fişa financiară prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern conform art. 11 lit. b[1]) din Legea nr. 90/2001 [punct de vedere emis ca urmare a solicitării formulate în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic şi, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, aşadar atât punctul de vedere, cât şi fişa financiară".

Similar raționamentului referitor la obligația solicitării, iar nu şi a obținerii avizelor prevăzute de lege, Curtea a stabilit că, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, „este suficient ca inițiatorii actului normativ să facă dovada că, în temeiul dispozițiilor legale anterior menționate, au solicitat Guvernului fişa financiară". Netransmiterea fişei financiare în termenul legal de către autoritatea publică căreia îi incumbă obligația de a întocmi acest document nu poate constitui un impediment în continuarea procedurii de legiferare". Sub acest aspect, Curtea a stabilit că „a ridica această competență a Guvernului la nivel de regulă constituțională implicit admisă de art. 138 alin. (5) din Constituție ar echivala cu o condiție potestativă pură în sensul că orice lege ce are implicații bugetare ar putea fi adoptată numai dacă Guvernul a întocmit şi a transmis Parlamentului fişa financiară. Or, dacă Guvernul nu susține inițiativa legislativă/nu este de acord cu ea şi, prin urmare, nu transmite fişa financiară, nu poate bloca procesul legislativ printr-o atitudine omisivă".

3.3. Regimul amendamentelor aduse proiectului de lege sau propunerii legislative

Practica sancționării amendamentelor introduse în cursul dezbaterilor parlamentare, dar care nu au legătură cu obiectul legii este dezvoltată în literatura franceză de specialitate la care ne-am referit în partea introductivă a acestui articol[45], sub denumirea de „cavalerie legislativă". Chiar dacă mai rar, o identificăm şi în jurisprudența Curții Constituționale a României, în care au fost

[45] A se vedea şi „Réaffirmation pédagogique et argumentée par le Conseil constitutionnel de sa jurisprudence constante en matiere de «cavaliers lègislatifs»", în Constitutions – Revue de droit constiturionnel appliqué, Dalloz, octombrie 2019-aprilie 2020, pp. 482-485.

sancționate modificările introduse prin legile de aprobare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului care nu au nicio legătură cu ordonanța de urgență aprobată prin lege. Este vorba despre utilizarea legii de aprobare a ordonanțelor de urgență ca „vehicule" de promovarea rapidă a unor reglementări noi, cu ocolirea, practic, a procedurii obişnuite de legiferare care ar fi însemnat o inițiativă legislativă separată, cu toate regulile care o guvernează.

Potrivit unei jurisprudențe[46] dezvoltată mai recent, după ce, în sfârşit, Curtea Constituțională a fost sesizată cu astfel de practici, „legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență poate viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență şi măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat". Ca urmare, legea „fie aprobă pur şi simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia"[47], cu corelarea în mod corespunzător a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul legislației. În consecință, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor introduse prin legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență care stabileau „soluții legislative distincte ce nu au făcut obiectul actului de delegare legislativă şi nici nu sunt în legătură cu acesta", reținând că ele contravin „art. 115 alin. (7) şi art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 41 alin. (1) şi art. 58 alin. (3) din Legea nr. 24/2000"[48]. Potrivit Curții, „o asemenea concluzie se impune tocmai pentru că Parlamentul este chemat să se pronunțe, în această procedură specială, asupra actului de natură legislativă adoptat de Guvern în virtutea competenței sale de legiuitor delegat conferite de art. 115 alin. (4) din Constituție. În această procedură, acțiunea Parlamentului se limitează strict la încuviințarea, prin lege, a actului legislativ al Guvernului, pe care, în acest mod, îl ridică la rang de lege. De aceea, Parlamentul se pronunță numai în limitele sesizării sale, neputând să amalgameze sau să convertească procedura specială de aprobare a ordonanței de urgență într-o procedură de legiferare generală"[49]. Cât priveşte efectele unei astfel de decizii, în situația menționată Curtea a reținut că „deşi viciul de neconstituționalitate este unul extrinsec, neconstituționalitatea astfel constatată nu vizează întreaga lege de aprobare a ordonanței de urgență, ci numai textul distonant în raport cu obiectul de reglementare al ordonanței de urgență [*ad similis*, a se vedea Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015][50]. Considerăm că o astfel de soluție este impusă tot de rațiuni de securitate juridică, ce ar fi încălcată în situația unei sancționări a legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului în ansambul său.

---

[46] Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 2 februarie 2015, par. 23.

[47] Decizia nr. 590 din 14 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 939 din 13 octombrie 2020.

[48] *Ibidem*.

[49] *Ibidem*.

[50] *Ibidem*, par. 38.

Referitor la aceeaşi disciplină a amendamentelor, de această dată în corelație cu regulile care guvernează delegarea legislativă, amintim că Parlamentul nu poate acoperi neconstituționalitatea unei ordonanțe prin aprobarea acesteia. Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că „viciul de neconstituționalitate a unei ordonanțe sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de Parlament a ordonanței respective. În consecință, legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăşi neconstituțională”[51]. O altă consecință este aceea că nu se pot „complini”, prin amendamentele aduse în Parlament, cerințele de esență care trebuiau să existe la momentul adoptării ordonanței de urgență, adică situația extraordinară şi urgența. Sub acest aspect, Curtea a reținut: „constatarea situației extraordinare şi a urgenței reglementării se realizează de emitentul actului, la momentul adoptării acestuia, adică de către Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabileşte în acest sens în art. 43 alin. (3) că „*La ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu şi cuprinde prezentarea elementelor de fapt şi de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare*”. Ulterior, în procedura de examinare a legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, Parlamentul are deplina competență de a verifica respectarea condițiilor de constituționalitate şi oportunitate a reglementării Guvernului, aşadar inclusiv dacă subzistă urgența şi situația extraordinară în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție la data adoptării ordonanței de urgență, dar nu se poate substitui Guvernului în sensul identificării, ulterior adoptării actului normativ delegat, a unor motive în acest sens. Nimic nu împiedică Parlamentul ca, în situația în care apreciază că soluția legislativă promovată de Guvern este oportună (...), să promoveze o lege cu acest conținut, cu respectarea cadrului constituțional incident”[52]. În acest din urmă caz, întrucât viciul de neconstituționalitate este, *ab initio*, ataşat ordonanței de urgență aprobate prin lege, soluția de neconstituționalitate vizează atât ordonanța de urgență a Guvernului, cât şi legea de aprobare a acestora, în ansamblul lor.

3.4. Raporturile dintre cele două Camere ale Parlamentului în cadrul procedurii de legiferare. Principiul bicameralismului

Examinând dispozițiile constituționale care reglementează alcătuirea, rolul şi competența celor două Camere ale Parlamentului României, constatăm că suntem în prezența unui „bicameralism simetric”[53], chiar dacă după revizuirea constituției,

---

[51] Decizia nr. 95/2006, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006.

[52] Decizia nr. 198 din 24 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 421 din 21 aprilie 2021.

[53] Pentru concept şi alte soluții constituționale, a se vedea Barbara Guastafaro - „Visible” and „invisible” second chambers in unitary States: „Teritorializing” national legislatures in Italy and the United Kingdom, în Constitutional Reform of National Legislatures – Bicameralism under Pressure Edward Elgar Publishing, Ed Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone, p. 37.

doctrina vorbeşte de un bicameralism funcțional, în considerarea partajării competenței în procesul de legiferare în sensul stabilirii rolurilor de Camera de reflecție, respectiv decizională, în funcție de obiectul reglementărilor. Această specificitate creşte riscul legiferării, în realitate, doar de către una dintre Camere[54], adică de cea decizională care, aflându-se în postura de a „decide definitiv" potrivit art. 75 alin. (3) din Constituție, s-ar putea simți îndreptățită, în lipsa unei interdicții exprese, să introducă orice amendamente ar dori la forma legii adoptată de Camera de reflecție. O astfel de practică ar fi însă contrară principiului securității juridice, întrucât ignoră voința unei bune părți dintre parlamentarii aleşi prin votul popular, lăsând conținutul şi adoptarea legii la îndemâna doar a majorității constituite în Camera decizională, ceea ce creşte riscul abuzului în opera de legiferare.

Din această perspectivă trebuie privită jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a dezvoltat ceea ce chiar Curtea a calificat ca fiind o veritabilă „doctrină" a bicameralismului şi a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare[55], doctrină bazată pe interpretarea art. 61 alin. (2) şi art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, referitoare la structura Parlamentului şi sesizarea Camerelor. În esență, caracterizând acest principiu, Curtea a reținut că el se reflectă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, format din Camera Deputaților şi Senat, ci şi în cel funcțional. Potrivit Curții, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român şi de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, **„Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut şi de cealaltă Cameră"**[56]; „dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Aşa fiind, **modificările şi completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator şi la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.** Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, şi anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului[57].

---

[54] Lucru care se întâmplă, *de facto*, în cazul adoptării tacite a legii în prima Cameră sesizată; *de jure*, este o procedură consacrată expres de Constituție, bazată, practic, pe o ficțiune juridică, cu dezavantajul menționat dar şi cu avantaje notabile.

[55] De exemplu, Decizia nr. 393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 16 iulie 2019.

[56] Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, par. 43.

[57] Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, par. 42.

Așadar, în discuție atunci când se invocă principiul bicameralismului sunt, în principal, amendamentele introduse în Camera decizională – în ce măsură determină acestea o caracterizare a legii adoptate ca fiind opera unei singure Camere – cea decizională, iar nu a Parlamentului în ansamblul său. Pentru că nu există criterii exprese pentru realizarea acestei evaluări, ele au fost stabilite de Curte pe cale jurisprudențială, după cum urmează: „(a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”[58]. Cât priveşte perspectiva de abordare a acestor criterii, Curtea a reținut că „evaluarea realizată presupune raportarea la criterii nu atât de natură cantitativă (pentru că pot exista numeroase modificări în Camera decizională necesare pentru corelarea reglementării, ceea ce, în sine, nu este contrar principiului bicameralismului), cât, mai cu seamă, de natură calitativă, de substanță a reglementării”[59]. Potrivit Curții, „întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ”[60].

Cu alte cuvinte, sintagma „decide definitiv” cuprinsă în art. 75 alin. (3) din Constituție, cu referire la Camera decizională, nu înseamnă că aceasta poate decide adăugarea oricăror alte prevederi în corpul legii[61]. În procesul de dezbatere şi

[58] A se vedea Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 373 din 2 mai 2018, paragraful 63, sau Decizia nr. 190 din 27 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 475 din 4 iunie 2020, paragraful 26; a se vedea şi Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54.

[59] Decizia nr. 3 din 13 ianuarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 27 ianuarie 2021.

[60] Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54).

[61] Încălcarea principiului bicameralismului există şi atunci când în corpul legii de aprobarea unei ordonanțe de urgență se introduce, direct în Camera decizională, amendamente străine de scopul şi textul initial al ordonanței de urgență a Guvernului respectiveDecizia nr. 3 din 13 ianuarie 2021, Publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 87 din 27 ianuarie 2021.

adoptare a legii, aceasta este ţinută de întrunirea criteriilor stabilite de Curte, mai sus menţionate. Prin aplicarea criteriilor de evaluare a respectării principiului bicameralismului, Curtea „apără" nu doar Parlamentul, în sensul de a nu fi substituit în procesul decizional de adoptare a unei legi de majoritatea constituită la un moment dat într-o Cameră sau alta a sa, care ocupă, în funcţie de obiectul legii, poziţia decizională, ci şi securitatea juridică a cetăţenilor în raport cu abuzurile unei majorităţi politice.

3.5. Adoptarea legii. Distincţia între legile organice şi ordinare

Regulile constituţionale care stabilesc domeniul şi procedura de adoptare a legilor organice şi ordinare sunt expres reglementate în Constituţie.

Jurisprudenţa Curţii Constituţionale oferă însă o serie de repere în ceea ce priveşte regimul modificărilor şi derogărilor subsumate categoriilor de legi menţionate. Sub acest aspect, Curea Constituţională a reţinut, în esenţă, că „domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituţiei, art. 73 alin. (3) fiind de strictă interpretare (...)[62], astfel încât legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice[63]. Curtea a mai reţinut şi că „legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conţinutului normativ al art. 73 alin. (3) din Constituţie, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie şi ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeaşi categorie. Altfel spus, Curtea a reţinut că dispoziţiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeaşi forţă juridică[64]. Astfel, de exemplu, într-o cauză recentă, Curtea a constatat încălcarea art. 76 alin. (1) printr-o lege ordinară întrucât stabilea că instituie o derogare generală de la dispoziţiile unei legi organice[65].

Din nou însă, în spiritual evitării rigidizării procesului legislativ şi a formalismului excesiv, abordare generală pe care o subsumăm aceluiaşi principiu al securităţii juridice, Curtea Constituţională a stabilit că modificarea unei legi organice poate fi operată şi prin norme cu caracter ordinar, dacă dispoziţiile modificate nu conţin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În conse-

---

[62] Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994

[63] De exemplu, Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014.

[64] Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015; a se vedea, mai recent, Decizia nr. 876 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1265 din 21 decembrie 2020.

[65] Decizia nr. 77 din 10 februarie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 232 din 8 martie 2021.

cință, „ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ”[66]: „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, şi norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice[67]”.

3.6. Neconstituționalitatea reluării votului după adoptarea legii de către ambele Camere ale Parlamentului

Ar putea fi „corectată” o lege după votarea şi adoptarea în ambele Camere prin modificarea sa şi reluarea votului? Răspunsul, tot prin prisma securității juridice, este negativ. Într-o astfel de situație, inedită în practica parlamentară română, de reluare a votului în Camera decizională după ce anterior legea, votată în ambele Camere, fusese depusă la secretarii generali ai Camerelor, pentru a fi trimisă la promulgare, Curtea a răspuns la întrebarea menționată, raționamentul juridic care fundamentează soluția adoptată referindu-se, în special, la sintagma *„decide definitiv”*, cuprinsă în art. 75 alin. (3) din Constituție[68].

Realizând, mai întâi, la interpretarea literală a sintagmei menționate, Curtea a conchis că „este exclusă, din punct de vedere constituțional, o reluare a dezbaterilor şi a votului asupra unei legi asupra căreia Camera decizională a decis definitiv. Ca rezultat al acestui vot, proiectul sau propunerea legislativă devine lege, aceasta este semnată de preşedinții celor două Camere ale Parlamentului şi trebuie să urmeze parcursul procedural constituțional, în sensul trimiterii la promulgare, în condițiile art. 77 alin. (1) din Constituție. Prin norme infraconstituționale sunt stabilite în acest sens termene şi proceduri, inclusiv în scopul de a asigura posibilitatea subiecților prevăzuți de art. 146 lit. a) din Constituție de a exercita dreptul constituțional de sesizare a Curții Constituționale. De asemenea, art. 77 alin. (2) din Constituție prevede posibilitatea Preşedintelui României ca, înainte de promulgare, să ceară Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii. Faptul că, în cauză, legea nu a fost trimisă la promulgare (aspect menționat şi în

---

[66] A se vedea şi Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, menționată anterior/mai sus, Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, şi Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015).

[67] Prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, precitată, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009.

[68] Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, precitată.

cadrul dezbaterilor din 15 februarie 2019, fiind consemnat în stenograma din aceeaşi dată) nu este de natură să conducă la o altă interpretare a normelor constituționale menționate, ci este de natură să pună în discuție modul în care aceste norme au fost respectate, inclusiv din perspectiva dezvoltării lor la nivel infraconstituțional, prin prisma principiului legalității, reglementat de art. 1 alin. (5) din Constituție".

Relevantă din perspectiva securității juridice considerăm a fi interpretarea sistematică a Constituției realizată prin aceeaşi decizie. Curtea a constatat că „aceasta este de natură să conducă la aceeaşi concluzie în privința sensului sintagmei analizate, câtă vreme cadrul constituțional de referință jalonează etape clare în procesul de adoptare a unei legi, pornind de la inițiativa legislativă şi până la intrarea legii în vigoare, toate subsumate principiului legalității" (...). Acceptarea ideii potrivit căreia după decizia finală a Camerei decizionale legea adoptată ar putea fi oricând modificată de aceeaşi Cameră şi chiar dacă deja a fost depusă la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale ar crea o insecuritate perpetuă pentru toți subiecții implicați în procedura legislativă. În plus, chiar votul final asupra legii ar fi permanent sub semnul întrebării, iar termenul *„definitiv"* prevăzut de dispozițiile art. 75 alin. (3) din Constituție ar fi lipsit de conținut. Or, Curtea Constituțională a statuat sub acest aspect că niciun instrument juridic prevăzut de Constituție nu poate fi lipsit de eficiență, golirea lui de conținut determinând caracterul lui iluzoriu şi, implicit, încălcarea principiului constituțional al statului de drept»[69]. În concluzie, „deopotrivă interpretarea literală şi cea sistematică a normelor constituționale incidente conduc la concluzia că, prin reluarea dezbaterilor şi a votului în Camera decizională, în data de 15 februarie 2019, asupra Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2019, în condițiile în care Camera decizională decisese definitiv prin vot asupra acesteia în data de 13 februarie 2019, au fost încălcate dispozițiile art. 75 alin. (3) şi ale art. 77 alin. (1) din Constituție, cu consecința neconstituționalității legii adoptate, în ansamblul său"[70].

IV. Raporturile Parlamentului cu Guvernul cu referire la procesul de legiferare

1. Scurte considerații generale

Legea fundamentală a instituit 3 modalități de legiferare: una principală, care dă expresie rolului care, potrivit art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, aparține Parlamentului ca organ „reprezentativ suprem al poporului român şi unică

[69] *Ibidem*.
[70] *Ibidem*.

autoritate legiuitoare a țării" şi două excepționale care aparțin Guvernului ca autoritate legislativă delegată în condițiile art. 115 ori 114 din Constituție[71]. Ca urmare, problematica raporturilor Parlamentului cu Guvernul cu referire la procesul de legiferare este susceptibilă de o amplă tratare distinctă.

Am dezvoltat cu alte prilejuri modalitățile excepționale de legiferare[72], astfel încât în prezentul articol am ales să ne referim numai la aspecte ce interferează cu procedura obişnuită de legiferare, chiar dacă vizează legile de aprobare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Am evidențiat, deja, unele elemente particulare ce țin de regimul amendamentelor în procedura adoptării acestor legi. În acest subcapitol distinct ne vom referi la examinarea incidenței în privința raporturilor dintre Parlament şi Guvern a unui principiu strâns legat de cel al securității juridice, şi anume loialitatea constituțională, precum şi la sublinierea unei perspective mai puțin abordate atunci când se invocă „inflația" de ordonanțe de urgență, anume responsabilitatea Parlamentului pentru acest fenomen.

Ambele aspecte sunt, de asemenea, subsumate principiului securității juridice, deoarece transgresează raporturile de ordin pur politic dintre cele două autorități şi clasica separație a puterilor în stat, punând colaborarea acestora în slujba destinatarului legii, a drepturilor şi libertăților cetățeanului. Din această perspectivă, culpabilizarea, de exemplu, a Guvernului pentru emiterea de ordonanțe de urgență nu acoperă culpa Parlamentului, care are la îndemână toate instrumentele pentru a preîntâmpina şi sancționa acest lucru. Deficiența nu este a Constituției, încât exercițiii democratice de impact precum referendumul consultativ pe problema ordonanțelor de urgență a Guvernului[73] şi inițiativele de revizuire a Constituției din anul 2019[74], cu acelaşi obiect, nu sunt soluții în sine. Soluțiile sunt chiar în mâinile inițiatorilor acestor exerciții (avem în vedere parlamentarii), care pot pur şi simplu să preîntâmpine (prin eficientizarea procesului legislativ dominat adesea de lentoare) sau să sancționeze (prin respingerea de îndată a ordonanțelor de urgență care încalcă limitele delegării legislative), eventualele abuzuri ale Guvernului.

---

[71] Decizia nr. 1557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

[72] M. Safta, *Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în Buletinul Curții Constituționale nr.2/2010, pp.17-31, Notă de jurisprudență a Curții Constituționale [3-28 februarie 2020]. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, https://www.juridice.ro/674451/nota-de-jurisprudenta-a-curtii-constitutionale-3-28-februarie-2020-angajarea-raspunderii-guvernului-asupra-unui-proiect-de-lege.html; M. Safta – *Limite constituționale ale legiferării pe calea ordonanțelor de urgență ale Guvernului*"- în volumul *Directiva – Act de dreptul Uniunii Europene – şi dreptul român*, Ed. Universitară, 2016, pp. 111-131, **Notă de jurisprudență** a Curții Constituționale [12 octombrie 2020-6 noiembrie 2020]. Limitele legiferării prin legile de aprobare a ordonanțelor/ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Regimul juridic al moțiunii de cenzură.

[73] A se vedea Hotărârea CCR nr. 2 din 27 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 803 din 3 octombrie 2019.

[74] Deciziile nr. 464 şi nr. 465 din 18 iulie 2019, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 şi nr. 646 din 5 august 2019.

2. Raporturile dintre Parlament şi Guvern sub semnul loialității constituționale

Examinând jurisprudența Curții Constituționale referitoare la încălcarea de către Guvern a principiului loialității constituționale în procedura de legiferare, observăm că o asemenea încălcare "are loc atunci când Guvernul apelează incorect sau discreționar la procedura delegării legislative[75], ori, eventual, la cea a angajării răspunderii sale în fața Parlamentului[76].

Curtea a mai precizat că nu poate fi susținută încălcarea de către Guvern a principiului loialității constituționale în ipoteza inițierii unui proiect de lege, „Guvernul fiind liber, în virtutea dreptului său la inițiativă legislativă, să propună Parlamentului orice soluție legislativă pe care o consideră oportună, iar Parlamentul, ca exponent al puterii legislative, să aprobe sau să respingă inițiativa legislativă cu care a fost învestit. Prin urmare, nu există un principiu al loialității constituționale al inițiatorului unei legi față de prevederile legii anterioare în sens de intangibilitate a conținutului normativ al acesteia, esența actului de legiferare fiind aceea de a aduce o modificare/ completare legii deja aflate în vigoare"; „din contră, în procedura de legiferare, Parlamentul este liber să respingă sau să adopte, cu sau fără amendamente, proiectul de lege. Aşadar, inițierea unui proiect de lege cu un anumit conținut nu are aptitudinea de a încălca rolul Parlamentului. De altfel, se reproşează unei legi adoptate de Parlament că nu este conformă cu o lege anterioară şi că, astfel, a încălcat autoritatea normativă a acesteia din urmă; or, în realitate, aceasta este esența procesului de legiferare"[77].

În schimb însă, este încălcat principiul loialității constituționale când se abuzează de procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, întrucât „angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, care, neurmând procedura parlamentară obişnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute. La această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis* atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obişnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență". Tot astfel, este încălcat acelaşi principiu atunci când nu sunt respectate condițiile delegării legislative, cel mai adesea dispozițiile referitoare la necesitatea urgenței şi situației extraordinare

---

[75] Decizia nr. 1257 din 7 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 6 noiembrie 2009, sau Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020.

[76] Decizia nr. 1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

[77] Decizia nr.187 din 17 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial nr. 478 din 7 mai 2021.

fiind ignorate, motivându-se recurgerea la această procedură extraordinară de legiferare prin aspecte de oportunitate a reglementării[78].

Credem că şi conduita Parlamentului trebuie evaluată prin prisma aceluiaşi principiu, al loialității constituționale atunci când, de exemplu, este în discuție lentoarea sau eventualele blocaje ale procesul legislativ.

3. Responsabilitatea Parlamentului în privința respectării regimului delegării legislative

Potrivit Constituției, intrarea în vigoare a ordonanței de urgență este condiționată de depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată şi, desigur, de publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele Parlamentului, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată şi se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Parlamentul poate aproba sau respinge, prin lege, ordonanța de urgență, în condițiile şi cu consecințele prevăzute de art. 115 din Constituție. Rezultă, aşadar, că Parlamentul este primul chemat să se pronunțe, de îndată, şi să oprească aplicarea unei ordonanțe de urgență a Guvernului care nu corespunde din punct de vedere constituțional. Mai mult, respingerea ordonanțelor de urgență de către Parlament poate fi motivată atât de considerente de oportunitate, cât şi de neconstituționalitate. Aşa cum prevede art. 115 alin. (8) din Constituție, prin legea de respingere, Parlamentul va reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței. Prin urmare, „eventualele efecte negative ce ar putea decurge din succesiunea acestor evenimente legislative, abrogare-revigorare, trebuie contracarate de Parlament prin edictarea unor norme corespunzătoare, cuprinse în chiar legea de respingere a ordonanței, astfel ca relațiile sociale ce intră sub incidența acesteia să nu sufere perturbări, iar în sistemul juridic să nu se ivească disfuncționalități”[79]. Aşadar, Parlamentul are la îndemână instrumente constituționale pentru a limita eventualele abuzuri ale Guvernului, Utilizarea consecventă a acestor instrument ar funcționa, desigur, şi ca instrument de prevenție, ca o „stimulare” a loialității în raporturile dintre cele două autorități publice.

Rezultatul referendumului consultativ din anul 2019[80] este edificator în privința faptului că ordonanțele de urgență, cu precădere în domenii precum cel al legislației penale, sunt percepute public ca un factor de insecuritate juridică, încât,

[78] Decizia nr. 28 din 29 ianuarie 2020, precitată.

[79] A se vedea, de exemplu, Decizia nr. 411/2009.

[80] A se vedea Hotărârea nr. 2/2019 a CCR, precitată.

cu atât mai mult, pentru viitor, se impune o interpretare strictă a cadrului constituțional ce configurează delegarea legislativă, precum şi o atentă şi detaliată explicare, în cuprinsul actelor ce vor fi adoptate, a motivelor care determină utilizarea instrumentului ordonanței de urgență, şi a încadrării acesteia în textul constituțional de referință. Tot astfel însă, factori precum lentoarea procesului legislativ sau cerințele specifice ale unor domenii de legiferare, trebuie luați în considerare în aprecierea unor măsuri adoptate pe calea ordonanțelor de urgență. Am evidențiat cu alte prilejuri riscurile lentorii legislative cu referire la obligația transpunerii directivelor europene. Chiar dacă, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, obligația de transpunere a unor norme europene nu constituie, în sine, un o situație extraordinară, întârzierile în transpunere pot avea efecte foarte grave, astfel încât problematica trebuie gestionată cu mare responsabilitate de toate instituțiile implicate[81].

V. Concluzii

Necesitatea ca legea să fie simplă, clară, adaptată nevoilor societății şi explicată destinatarilor săi pentru a se impune nu prin constrângere, ci prin convingere, a fost exprimată încă din antichitate. Cu toate acestea, în vremuri mai vechi sau mai noi, aceleaşi deficiențe ale legii se perpetuează şi, odată cu ele, creşte nevoia identificării de soluții eficiente.

Din punct de vedere al cadrului normativ, regulile de bază ale legiferării le regăsim astăzi exprimate în paradigma statului de drept, ale cărui principii cârmuitoare, cu valabilitate universală, sunt dezvoltate de felurite organisme şi autorități, naționale şi internaționale[82]. Există în prezent un consens în privința faptului că statul de drept, al domniei legii, necesită un sistem de drept sigur şi previzibil, în care fiecare persoană are dreptul să fie tratată de toți factorii de decizie cu demnitate, egalitate şi raționalitate şi în conformitate cu legile. Competența de legiferare, întrucât rezultă din Constituție, nu se poate exercita decât în condițiile şi în limitele stabilite de aceasta, neputând fi de conceput o putere legiuitoare necondiționată, absolută. Regulile constituționale de exercitare a competenței de legiferare nu reprezintă restrângeri ale competenței Parlamentului ca autoritate legiuitoare, ci domeniul de valabilitate a acestei competențe, întinderea legitimității

[81] M. Safta, *Conservarea caracterului de excepție al legiferării pe calea delegării legislative incumbă deopotrivă Parlamentului şi Guvernului*, https://europunkt.ro/2017/06/07/interviu-marieta-safta-secretar-de-stat-la-ministerul-justitiei-conservarea-caracterului-de-exceptie-al-legiferarii-pe-calea-delegarii-legislative-incumba-deopotriva-parlamentului-si-guvernului/.

[82] Pentru exemple în acest sens, a se vedea Comisia de la Veneția, Rule of Law Checklist, adoptat la cea de-a 106- a Sesiune Plenară (Veneția, 11-12 Martie 2016), https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e.

sale constituționale[83]. Securitatea juridică apare astfel ca o componentă-cheie a statului de drept[84].

Abordare operei de legiferare în cheia securității juridice înseamnă:

- conştientizarea şi valorizarea importanței consultărilor şi a transparenței decizionale în procesul legislativ; este esențial ca mecanismul asociat asigurării transparenței decizionale să fie privit într-un dublu sens, al responsabilității administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative şi al responsabilității cetățenilor, concretizată în participarea activă în procesul de luare a deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a actelor normative; aceasta înseamnă investiție în educație, întrucât o conduită civică participativă constituie un veritabil pilon pentru statul de drept;

- conştientizarea şi valorizarea importanței fiecărei etape a procesului legislativ în realizarea unei legi de calitate, predictibilă şi stabilă, adaptată nevoilor societății: expuneri de motive atent elaborate care să evidențieze în mod clar *ratio legis,* soluții bazate pe expertiza în domeniu, în acord cu cadrul constituțional şi supranațional de reglementare, cu jurisprudența de referință a instanțelor care apără valorile şi principiile fundamentale la nivel național şi european, fundamentarea bugetară dacă este cazul, eficiența dezbaterii şi adoptării legii, cu respectarea regulilor de procedură care permit deopotrivă şi opoziției să se exprime;

- conştientizarea rolului şi a importanței actorilor externi, precum curțile constituționale „în îmbunătățirea performanței ramurii politice[85]", în sensul de autoritate legiuitoare.

Cât priveşte rolul acestor curți, asumarea şi acceptarea rolului de „critic" şi „partener" constructiv al legiuitorului diferă în timp precum şi în funcție de specificul sistemelor juridice contemporane şi a reglementării controlului de constituționalitate.

Aşa cum s-a arătat însă[86], una dintre cele mai fascinante şi recente evoluții este ce a implicării instanțelor constituționale în acest domeniu. Am abordat cu mulți ani în urmă acest subiect, atunci când am vorbit despre curțile constituționale în chip de co-legiuitori pozitivi şi specifici, cu exemple relevante din jurisprudența Curții Constituționale a României[87]. În cei aproape zece ani care au trecut de atunci, jurisprudența constituită a confirmat tendința acolo evidențiată, aşa cum stă mărturie bogata jurisprudență recentă invocată în acest articol. Dezvoltând şi argumentând dimensiunile principiului securității juridice, în corelație cu alte norme şi principii constituționale, precum şi cu legislația primară de referință,

---

83 M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.*, p. 135.

84 *Ibidem*, par. 18.

85 Mark Tushnet, *Subconstitutional Constitutional Law: Supplement, Sham or Substitute* (2001), 42 William and Mary Law Review 1871, 1877.

86 Bar-Siman-Tov, Ittai, Mending the Legislative Process – The Preliminaries, *op. cit.*

87 M. Safta, *Developments in the constitutional review. Constitutional court between the status of negative legislator and the status of positive co-legislator* - Perspectives of Business Law Journal, 2012, vol. 1, nr. 1/2012, pp. 1-20.

Curtea Constituțională a conturat „doctrine" ce pot constitui, puse laolaltă, un ghid al legiferării, ale cărui linii directoare le-am prefigurat sintetic aici. Identificăm aceeaşi tendință şi la nivel supranațional, respectiv cu referire la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Potrivit preşedintelui CJUE Koen Lenaerts[88] jurisprudența recentă dezvăluie că această Curte s-a străduit să dezvolte principii directoare care au ca scop îmbunătățirea modului în care instituțiile politice ale UE îşi adoptă deciziile. Sunt de observat şi o serie de hotărâri foarte recente ale Tribunalului Uniunii Europene prin care s-au anulat, pentru insuficiența motivării, decizii ale Comisiei Europene[89].

Cu toate acestea, controlul de constituționalitate al procesului legislativ „nu este un panaceu al tuturor bolilor procesului legislativ contemporan"[90], responsabilitatea primară fiind aceea a legiuitorului, primar şi delegat. Aşa cum s-a arătat însă, „într-un domeniu în care nu există glonțul de argint, iar voința politică lipseşte adesea, soluția judiciară are un potențial ridicat, în parte pentru că motivează legiuitorul să îşi asume responsabilitatea pentru îmbunătățirea conformării cu normele de procedură"[91].

Acest potențial trebuie însă abordat cu echilibru, în limitele inerente rolului curților constituționale, cu evitarea rigidității şi a formalismului excesiv, întrucât procedurile constituționale nu sunt un scop în sine şi nici un pat al lui Procust, ci trebuie interpretate în lumina principiilor, valorilor constituționale, sens în care am apreciat că securitatea juridică este cel mai adecvat principiu de raportare. De asemenea, controlul de constituționalitate nu trebuie transformat într-un control de legalitate. Prevederile legale referitoare la transparența decizională, tehnica legislativă, disciplina financiară pot constitui repere de argumentare pentru o mai bună explicare a principiilor constituționale, iar nu sistemul de referință al controlului, sens în care securitatea juridică este principiul predilect de raportare pentru această materie, prin prisma căruia pot fi valorificate alte reguli dezvoltate în legislația infraconstituțională. Acest principiu oferă, de altfel, temeiul şi cadrul pentru balansarea în controlul de constituționalitate a diverşilor factori concurenți, astfel încât să asigure într-un grad cât mai înalt calitatea legislației fără a face ca acest control să devină un „surplus judiciar" în activitatea de legiferare[92].

---

[88] Koen Lenaerts, „The European Court of Justice and Process-Oriented Review" (2012) 31 Anuar de drept European 3.

[89] Hotărârea în cauza T-665/20 Ryanair /Comisia (Condor - Covid-19) https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210098ro.pdf; Hotărârea în cauza T-643/20 Ryanair DAC/Comisia https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210084ro.pdf.

[90] Bar-Siman-Tov, Ittai, The Role of Courts in Improving the Legislative Process (February 8, 2016). 3(3) The Theory and Practice of Legislation, Dec. 2015), Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2729482.

[91] *Ibidem*.

[92] „Judicial overhang". A se vedea, pentru considerații pe această temă, Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts* (Princeton University Press, 1999), pp. 57-59.