

EXPUNERE DE MOTIVE

Potrivit dispozițiilor art. 110 alin. (4) din Constituția României, „*Guvernul al cărui mandat a încetat (...) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern*”. Legea fundamentală nu definește „*administrarea treburilor publice*” și nici nu identifică „*actele necesare*” la care se referă norma citată. Aceste aspecte au făcut obiectul analizelor doctrinare fiind lansate mai multe variante.

În același timp, însă, dispozițiile constituționale prevăd o serie de limitări în ceea ce privește actele Guvernului, fără a face distincție între Guvernul al cărui mandat a încetat dar își exercită funcțiunile până la depunerea jurământului de către noul Guvern și un Guvern aflat în deplinătatea atribuțiilor sale. Am în vedere, în primul rând atributul exclusiv al Guvernului în materia inițiativelor legislative privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și condițiile și limitele pentru emiterea de ordonanțe și ordonanțe de urgență.

Trebuie observat, cu caracter general, faptul că durata unei asemenea perioade în care un Guvern al cărui mandat îndeplinește „*numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice*”, nu poate fi anticipată cu exactitate fiind supusă unui eveniment incert, depunerea jurământului de către un nou Guvern. Coroborând, spre exemplu, dispozițiile aplicabile ipotezei dizolvării Parlamentului, se poate aprecia că o asemenea perioadă poate depăși jumătate de an.

Astfel, în privința emiterii de ordonanțe în baza unei legi speciale de abilitare emise de Parlament, în mod evident limitele sunt doar cele privind interdicția reglementării în materia legilor organice, precum și cele stabilite prin însăși legea specială de abilitare, cu referire la domeniu și la perioada în care ordonanțele pot fi adoptate – art. 115 (1) „*Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. (2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.*” Parlamentul nu poate stabili alte limite și nici nu poate adăuga textului constituțional. De altfel, din perspectiva legiuitorului constituant, cu excepția interdicției privind domeniile rezervate legilor organice, general valabilă, celelalte limite se stabilesc cu fiecare lege specială de abilitare adoptată de Parlament.

În ceea ce privește ordonanțele de urgență, legiuitorul constituant a indicat expres și limitativ condițiile și restricțiile privind această formă de legiferare. Constituția României dispune la art. 115 alin. (4) că „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”, iar la alin. (6) că „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.” La acestea se adaugă și condițiile de intrare în vigoare, respectiv, depunerea ordonanței de urgență la Parlament și publicarea în Monitorul Oficial al României. Nicio altă condiționare, limitare sau restricționare.

Rezultă fără dubiu faptul că nu este „o scăpare” a legiuitorului constituant faptul că nu a inclus ipoteza actelor „necesare pentru administrarea treburilor publice” în dispozițiile privitoare la delegarea legislativă în sensul interdicției adoptării de ordonanțe și ordonanțe de urgență de către un Guvern al cărui mandat a încetat în condițiile prevăzute la art. 110 din Constituția României. Pe de o parte, ordonanțele sunt limitate de norma constituțională și de legea specială de abilitare, nefiind necesară o altă interdicție sau condiționare. Pe de altă parte, însăși natura de cauză excepțională înlătură ipoteza restricționării prin norme infra-constituționale a emiterii de ordonanțe de urgență. Ar fi absurd, mai ales în ipoteza unor situații de gravitate deosebită, un conflict armat, o calamitate sau o epidemie, ca unui Guvern să i interzică prin lege, adăugând la textul constituțional, luarea unor măsuri pentru care este necesară adoptarea unor ordonanțe de urgență.

Bineînțeles, norma constituțională nu detaliază cu privire la situațiile excepționale a căror reglementare nu poate fi amânată, astfel încât exemplele date nu sunt singurele ipoteze valide. În mod evident, am luat în considerare, exclusiv cazurile enunțate la art. 53, 92 și 93 din Constituția României (*apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, agresiune armată îndreptată împotriva țării, stare de mobilizare sau război, stare de asediu sau stare de urgență*).

În ceea ce privește atributul inițiativei legislative, Guvernul are două situații, una cu caracter general și una cu caracter special. Astfel, regula generală este că Guvernul poate avea inițiativă la fel ca deputații, senatorii și cetățenii, în condițiile stabilite la art. 74 din Constituția României. Regula specială este că, potrivit art. 138 alin. (2) doar Guvernul poate iniția legea legile anuale ale bugetului de stat, respectiv. Bugetului asigurărilor sociale de stat – „Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.”

În condițiile sus-arătate, dispozițiile art. 37 alin. (3) teza finală din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 (*„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.”*) sunt neconstituționale.

Trecând peste ipoteza redundantă (*„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern”*), neexistând ipoteze alternative între încetarea mandatului Guvernului și *„condițiile prevăzute de Constituție”*, este evident că teza finală a normei citate adaugă, în mod nepermis, la textul constituțional, instituind interdicții nejustificate și chiar potențial conflictuale. Astfel, deși Constituția instituie pentru Guvern atributul exclusiv al inițiativei legislative privind bugetul anual de stat și bugetul anual asigurărilor sociale de stat, printr-o normă infra-constituțională i se interzice Guvernului, într-o anumită ipoteză, exercitarea acestui atribut exclusiv, punând în pericol buna funcționare a întregului sistem finanțat bugetar.

De asemenea, în cazul apariției unei situații excepționale, a cărei reglementare nu poate fi amânată, deși norma constituțională o permite, reglementarea la nivel de lege, inferioară acesteia, interzice Guvernului, al cărui mandat a încetat dar care nu a fost încă înlocuit, emiterea de ordonanțe de urgență, punând în pericol buna organizare a societății și apărarea unor interese legitime.

Având în vedere cele de mai sus, apreciez că teza finală a art. 37 alin. (3) din O.U.G. nr. 57/2019 trebuie eliminată. În același timp, sintagma *„continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi”* poate constitui o corectă aplicare normativă la nivel de lege a textului constituțional referitor la îndeplinirea exclusivă a actelor *„necesare pentru administrarea treburilor publice”*, fiind însă justificată o reformulare, pentru mai multă acuratețe normativă.

Pentru sistematizare, am considerat necesară separarea textelor în două alineate. Astfel, alineatul (3) păstrează dispozițiile generale care reiau explicit norma constituțională și elimină restricțiile din actuala redactare privind ordonanțele și proiectele de lege. Alineatul (4) instituie dispoziții specifice cu privire la ordonanțe, în două teze, pentru ordonanțele emise în baza unei legi speciale de abilitare și pentru ordonanțele de urgență.

Având în cele arătate, vă rog să susțineți adoptarea prezentei propuneri legislative.

Șerban NICOLAE

senator PSD