

LIMITELE DE ADMISIBILITATE ALE ORDONANTELOR DE URGENȚĂ

Anca Chesaru*

ABSTRACT:

Human rights protection has evolved in accordance with humanity's patterns of evolution and involution, from gruesome times to flourishing ones and vice versa. Nowadays we are confronted with a global scenery divided by serious crises which affect human rights due to the ill-will or the negligence of certain individuals. Because of this, human rights should be analyzed with a different approach. This new approach implies interconnecting the human rights discipline with the major types of crises that are likely to affect these rights.

Keywords: human rights, crisis, politics, economy, security.

RÉSUMÉ

L'adoption des ordonnances d'urgence est réglée par l'article 115. (4). de la Constitution. Le Gouvernement de la Roumanie peut adopter des ordonnances d'urgence seulement dans des situations extraordinaires qui ne peuvent pas être reportées, et l'urgence est nécessaire pour motiver leurs contenus. Les ordonnances d'urgence peuvent être adoptées dans le droit constitutionnel mais ne peut pas affecter le statut des institutions fondamentales de l'État, les droits, libertés et devoirs consacrés dans la Constitution, les droits électoraux et elles ne peuvent pas forcés des mesures actifs de transfert des bien publique immobiliers.

Mots-clés: Ordonnance d'urgence, la Constitution, la délégation législative, le gouvernement roumain, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie.

Adoptarea Ordonanțelor de urgență este reglementată de art. 115 alin. (4). din Constituția României. Astfel, Guvernul României 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. 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.

Astfel, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale. Cu privire la această primă limitare materială, care este categorică și totală, există unanimitate de opinii în doctrina de specialitate, având în

vedere locul ocupat de legea fundamentală, ca și de legile de revizuire a acesteia, în ierarhia normelor de drept. Legile de revizuire a Constituției sau legile constituționale se află în vârful ierarhiei actelor normative, fiind supraordonate în raport cu legile organice, ordinare și cu orice alt act normativ. Constituția se află în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată, fiind sursa tuturor reglementărilor, în domeniile economic, politic, social și juridic. Normele Constituției au o forță juridică superioară tuturor dispozițiilor cuprinse în toate celelalte acte normative, fie că acestea sunt legi organice, legi ordinare, ordonanțe emise în temeiul unei legi de abilitare sau ordonanțe de urgență, hotărâri ale Guvernului, etc. Datorită importanței acestor legi, în art. 150 – 152 din Constituție sunt înscrise în mod expres prevederile referitoare la revizuirea acesteia. Constatăm, astfel, că procedura parlamentară aplicabilă este diferită de aceea

* Dr., cercetător științific.

ordinară, fiind reglementate medierea și dezbateră în ședință comună în situația dezacordului între Camere. De asemenea, legile de revizuire a Constituției se adoptă cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere a Parlamentului¹, sunt supuse unui dublu control de constituționalitate, nu se supun promulgării și trebuie aprobate prin referendum național.²

În aplicarea tezei întâi a art. 115 alin. (6) din Constituție, Curtea Constituțională a arătat că „din interpretarea textului constituțional se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată”³.

De asemenea ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului. În aplicarea acestei dispoziții constituționale, considerăm că este necesar ca mai întâi să identificăm sensul sintagmelor „nu pot afecta”, „instituții fundamentale ale statului” și „regimul instituțiilor fundamentale ale statului”, din perspectiva legiuitorului constituant.

Cu referire la interpretarea verbului „a afecta”, remarcăm că el este susceptibil de abordări diferite, așa cum rezultă din dicționarul explicativ al limbii române, dar și din dicționarul juridic. În contextul examinat, pentru a interpreta teleologic textul constituțional, este necesar să deducem intenția legiuitorului constituant din context, într-o interpretare sistematică și riguros juridică.

În opinia lui Corneliu-Liviu Popescu, într-o interpretare contextual juridică, „orice

afectare, orice intervenție, sub orice formă și oricât ar fi de limitată, asupra regimului juridic al unei instituții fundamentale a statului, intră în conflict cu prevederile art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală”⁴.

Spre deosebire de această opinie, Ion Deleanu susține că „într-o interpretare contextual juridică, trebuie să ne oprim doar la unul din sensurile cuvântului <afectare>, precizat în dicționar, acela de <prejudiciere> sau <lezare>. Ar fi vorba așadar de interdicția adoptării unei ordonanțe de urgență care, prin efectele ei, ar fi păgubitoare, dăunătoare, vătămătoare cât privește regimul juridic al <instituțiilor fundamentale ale statului>, nu însă și de o ordonanță de urgență prin care s-ar tinde la perfecționarea organizării și funcționării acestora, în cadrul dispozițiilor fundamentale.”⁵

Aceasta este și practica instanței de contencios constituțional. Interpretând sintagma „nu pot afecta drepturile electorale” utilizată în același articol al legii fundamentale, Curtea Constituțională a apreciat că „aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”. Conform opiniei acesteia, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție, „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.”⁶

Aceasta este opinia pe care și noi o considerăm fundamentată în condițiile aplicării art. 115 alin. (6) și având în vedere și dispozițiile art. 115 alin. (4) din legea fundamentală, referitoare la împerejurările în care poate fi adoptată o ordonanță de urgență.

Referitor la înțelesul sintagmei „instituții

¹ Dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul parlamentarilor.

² Datorită acestor caracteristici, considerăm că limitarea referitoare la legile constituționale dobândește un caracter formal, întrucât este implicită.

³ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1189 din 6 noiembrie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) și (2) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

⁴ C.-L. Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului*, în Dreptul nr. 4/2006, p. 77.

⁵ I. Deleanu, *Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanței de urgență*, în Curierul judiciar nr. 6/2006, p. 53.

⁶ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1189/2008, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

fundamentale ale statului” în acest context, analizăm dacă este vorba despre autoritățile publice, astfel cum sunt acestea înscrise în titlul III al Constituției ori legiuitorul constituant se referă și la alte structuri statale și dacă avem în vedere doar instituții publice sau și instituții finanțate din surse extrabugetare.

Prin sintagma generală „instituții publice” unii autori susțin că trebuie înțelese doar acele instituții finanțate exclusiv din bani publici și care se află sub controlul Curții de Conturi⁷.

În opinia lui Corneliu-Liviu Popescu, „singurul criteriu pentru a califica o autoritate publică drept instituție fundamentală a statului este cel formal”⁸, adică prin „instituții fundamentale ale statului” urmează să înțelegem „acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau măcar generic”, excluzând „autoritățile administrative proprii ale colectivităților teritoriale locale, expresie a autonomiei locale – consiliile locale, consiliile județene și primării”⁹.

Spre deosebire de această interpretare, Ion Deleanu nu împărtășește disjungerea autorităților administrative proprii ale colectivităților teritoriale locale din această

⁷A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I, *Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, ediția a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 398.

⁸C.-L. Popescu, *Excepție de neconstituționalitate. Titular al dreptului de sezină. Avocatul Poporului*, în *Curierul judiciar* nr. 9/2006, p. 7

⁹Într-o opinie se arată că sunt instituții fundamentale ale statului: Parlamentul, Președintele României, Guvernul, ministerele, organele de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, armata și celelalte componente ale forțelor armate, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Legislativ, Autoritatea Electorală Permanentă, Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Economic și Social, serviciile de informații, serviciile publice de radio și televiziune, autoritățile administrative autonome, prefectul, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, misiunile diplomatice, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, Ministerul Public și parchetele, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Constituțională. În acest sens, a se vedea C.L. Popescu, *op. cit.*, în *Dreptul* nr. 4/2006, pp. 75-76).

sintagmă „mai întâi pentru că ele sunt evocate prin dispozițiile art. 121-122 din Constituție. Apoi, pentru că, deși ele sunt «expresie a autonomiei locale», rămân totuși, sub aspectul naturii lor juridice, «instituții ale statului», figurând ca atare în legea fundamentală sub titlul „Autoritățile publice”¹⁰.

Față de această abordare diferită a autorităților administrative locale, constatăm că opțiunea autorului are în vedere viziunea acestuia asupra sistemului de guvernare. Astfel, prima opinie ia în calcul sistemul descentralizat, în care organele autorităților publice locale își exercită atribuțiile în condiții de independență față de organele centrale, în timp ce a doua opinie are în vedere sistemul centralizat, în care organele locale se subordonează autorităților centrale.

Cu privire la aplicarea acestei sintagme constituționale, Curtea Constituțională, în motivarea Deciziei nr. 544 din 28 iunie 2006, a arătat că „prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, prin lege organică”¹¹. Aceleași considerente au fost reluate în Decizia nr. 1555 din 17 noiembrie 2009¹².

Din motivarea deciziei Curții Constituționale rezultă că încadrarea unei autorități publice în categoria constituțională a

¹⁰ I. Deleanu, *op. cit.*, în *Curierul judiciar* nr. 6/2006, p. 53, nota 17.

¹¹ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 544 din 28 iunie 2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006.

¹² A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1555 din 17 noiembrie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2009 pentru asigurarea continuității activității unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 28 decembrie 2009.

„instituțiilor fundamentale ale statului” se face având în vedere rolul, statutul constituțional și reglementarea prin lege organică a regimului său juridic.

Pornind de la litera legii fundamentale, constatăm că în cadrul Titlului III – Autorități publice, sunt reglementate Parlamentul, Președintele României, Guvernul și organele administrației publice centrale, Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, reprezentând cele trei puteri fundamentale ale statului de drept, Consiliul Legislativ și Consiliul Suprem de Apărare a Țării, precum și organele administrației publice locale. În celelalte secțiuni ale Constituției sunt reglementate în mod expres, în ordine cronologică, următoarele instituții fundamentale ale statului: Avocatul Poporului, Autoritatea Electorală Permanentă, Consiliul Economic și Social, Curtea Constituțională.

Apreciem că instituțiile statului care nu sunt prevăzute în legea fundamentală nu pot fi considerate, prin prisma dispozițiilor constituționale, ca instituții fundamentale ale statului.

Pentru aceste considerente și având în vedere că, potrivit art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție, organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală se reglementează prin lege organică, apreciem că ar trebui să includem și organele administrației publice locale în categoria „instituțiilor fundamentale ale statului”, în sensul art. 115 alin. (6) din legea fundamentală. În sprijinul acestei idei menționăm și opinia formulată de Rodica Narcisa Petrescu, care include în noțiunea de instituție publică „structurile subordonate unor autorități ale administrației publice care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare” și care pot fi „de interes național sau de interes local ori județean”¹³.

După interpretarea verbului „a afecta” și a sintagmei „instituții fundamentale ale statului”, prin raportare la dispozițiile art. 115 din Constituție, mai trebuie să clarificăm sensul

¹³ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 25.

sintagmei „regimul instituțiilor fundamentale ale statului”. La o primă lectură suntem tentați să citim chiar „regimul juridic al instituțiilor fundamentale ale statului”, dar ne limităm la acesta ori legiuitorul constituant a avut în vedere și alte conotații care ar putea fi date cuvântului „regim”, precum „regim general”, după cum a folosit în cuprinsul art. 73 alin. (3) lit. m), o), p) și s), cu referire la domeniile în care se reglementează prin lege organică.¹⁴

Față de acest aspect, Corneliu-Liviu Popescu susține că în ceea ce „privește sensul exact al noțiunii de afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului se observă (...) că este vorba de regimul juridic al acestora”¹⁵.

În opinia noastră, în acest context, ar fi eronat să interpretăm limitativ cuvântul „regim”, restrângând în mod forțat intenția legiuitorului constituant de a garanta organizarea și funcționarea instituțiilor fundamentale ale statului în fața posibilelor abuzuri din partea Guvernului. În plus, având în vedere că textul constituțional nu nuanțează sensul cuvântului „afectare”, reținem că orice afectare, intervenție în sens negativ, păgubitor pentru cetățean, asupra regimului unei instituții fundamentale a statului contravine dispozițiilor art. 115 alin. (6) din legea fundamentală.

În ceea ce privește controlul exercitat de Curtea Constituțională asupra prevederilor unei ordonanțe de urgență față de care se invocă încălcarea prevederilor art. 115 alin. (6) teza a doua din Constituție, constatăm că aceasta este chemată să se pronunțe dacă, în mod concret, prin dispozițiile contestate s-a perfecționat, s-a îmbunătățit sau, după caz, s-a adus atingere organizării, funcționării, competențelor, etc. instituției vizate prin respectiva ordonanță de urgență. În acest mod, remarcăm o lărgire a controlului exercitat de Curtea Constituțională în asemenea împrejurări față de controlul de constituționalitate în sens strict.

De asemenea, ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție. În aplicarea acestei

¹⁴ În Constituție cuvântul „regim” este folosit în art. 41 alin. (2), art. 49 alin. (1) și art. 73 alin. (3) lit. f), g), h), m), o), p) și s).

¹⁵ C.-L. Popescu, *op. cit.*, în *Dreptul* nr. 4/2006, p. 73.

dispoziții constituționale, ne întrebăm unde se oprește această limitare de ordin material cu referire la conținutul ordonanțelor de urgență. Din punct de vedere gramatical, formularea cuprinde două sintagme interpretabile „nu pot afecta” și „drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție”.

În privința interpretării și aplicării verbului „a afecta”, reiterăm considerațiile formulate cu privire la interpretarea sintagmei „nu pot afecta instituțiile fundamentale ale statului”, în sensul că apreciem că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin. Faptul că interpretarea verbului „a afecta” trebuie să fie general valabilă tuturor cazurilor stipulate în acest articol rezultă și din modul de redactare gramaticală a textului, care cuprinde enumerarea celor trei situații după sintagma „nu pot afecta”. Pentru acest considerent, apreciem că trebuie să avem în vedere opinia Curții Constituționale cu privire la interpretarea verbului „a afecta” față de drepturile electorale, exprimată în considerentele Deciziei nr. 1189/2009.

Cu privire la interpretarea celei de-a doua sintagme utilizate, constatăm că Titlul II din Constituție este consacrat exclusiv drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului și modului de garantare a acestora. Caracterul lor fundamental decurge din importanța socială pe care o au, din caracterul politic al relațiilor cu statul, dar și din faptul că sunt înscrise în legea fundamentală.

Apreciem că, din punct de vedere semantic, formularea utilizată în art. 115 alin. (6) din legea fundamentală acoperă însă o sferă mai largă decât cea a Titlului II din Constituție, prin raportare la denumirea marginală a acestei secțiuni. În opinia noastră, explicația ar consta în faptul că în alte secțiuni ale legii fundamentale sunt înscrise alte drepturi ale omului. De exemplu, dreptul la cetățenie și dreptul la identitate al minorităților naționale sunt înscrise în Titlul I din Constituție. Totodată, apreciem că și drepturile și libertățile fundamentale ocrotite de pactele și tratatele

internaționale la care România este parte nu pot fi afectate prin ordonanțe de urgență, având în vedere prioritatea reglementărilor internaționale privind drepturile omului față de legislația internă.¹⁶

Ocrotirea și garantarea juridică a drepturilor fundamentale sunt vitale pentru statutul civic al individului, fiind esențiale pentru viața și demnitatea acestuia, pentru dezvoltarea materială, intelectuală și emoțională a omului, precum și pentru asigurarea participării sale la conducerea statului. Garanțiile juridice ale acestor drepturi sunt date și de reglementarea constituțională a câtorva instituții juridice, precum Avocatul Poporului, excepția de neconstituționalitate, răspunderea statului pentru vătămarea adusă unei persoane într-un drept al său, independența judecătorilor și supunerea lor numai față de lege.

În opinia unor doctrinari, drepturile și libertățile fundamentale au fost clasificate astfel:

a) inviolabilități (dreptul la viață, dreptul la integritatea fizică și la integritatea psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, dreptul la liberă circulație, dreptul la ocrotirea vieții intime, familiale și private, inviolabilitatea domiciliului);

b) drepturi și libertăți social-economice și culturale (dreptul la învățătură și la ocrotirea sănătății, accesul la cultură, dreptul la un mediu înconjurător sănătos, dreptul la muncă și la protecția socială a muncii, dreptul la grevă, dreptul de proprietate privată, dreptul de moștenire, dreptul la căsătorie, libertatea economică, dreptul persoanelor cu handicap la protecția specială);

c) drepturi și libertăți exclusiv politice (dreptul de a vota și de a fi ales);

a) drepturile și libertățile social-politice (dreptul de asociere, dreptul la informație,

¹⁶ Potrivit art. 20 din Constituție, „(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.”

libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor, secretul corespondenței);

b) drepturi garanții (dreptul de petiționare, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică).¹⁷

În practica sa, Curtea Constituțională a sancționat situații de încălcare a acestor prevederi constituționale. De exemplu, prin Decizia nr. 1039 din 9 iulie 2009, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, întrucât dispozițiile ordonanței de urgență „afectează drepturi fundamentale, precum egalitatea în drepturi a cetățenilor și dreptul la muncă și la protecția socială a muncii, așa cum sunt consfințite în prevederile constituționale ale art. 16 și 41”¹⁸. Față de considerentele acestei decizii, remarcăm că egalitatea în drepturi este o garanție prevăzută de Constituție ce se referă la toate drepturile și libertățile, neavând caracterul unui drept propriu-zis.

Procedând la interpretarea sistematică a prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție referitoare la drepturi și libertăți, prin raportare la cele ale art. 53 alin. (1) și (2), constatăm că, deși măsurile luate în temeiul acestor dispoziții constituționale au consecințe negative, păgubitoare, vătămătoare pentru cetățeni, exercițiul unor drepturi și libertăți poate fi restrâns prin ordonanță de urgență, proporțional și temporar, fără a se aduce atingere înseși existenței dreptului sau a libertății, având în vedere că ordonanța de urgență are forță juridică egală cu a legii, în consonanță cu opinia exprimată de Ion Deleanu. În opinia sa, această interpretare antrenează dificultăți în ceea ce privește controlul de constituționalitate. Curtea

¹⁷ I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. a 12-a, Vol. I, Ed. All Beck, București, 2005, p. 164-189.

¹⁸ A se vedea Decizia nr. 1039 din 9 iulie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 582 din 21 august 2009.

Constituțională ar urma să constate dacă, în sensul art. 53 alin. (1) și (2) din legea fundamentală, a existat sau nu situația care justifică restrângerea exercițiului dreptului sau a libertății ori dacă restrângerea a avut ca rezultat, în realitate, atingerea existenței acestora, ori „în lipsa unor criterii obiective, Curtea ar urma să facă o apreciere concretă dacă între scopul legitim urmărit și mijloacele întrebuintate există sau nu un raport rezonabil, o apreciere care nu poate fi decât subiectivă”¹⁹.

Dincolo de conformitatea sau neconformitatea cu o dispoziție constituțională, constatăm că în această situație Curtea Constituțională ar formula judecăți de valoare luând în considerare circumstanțele concrete, pronunțându-se pe aspecte de oportunitate, dincolo de prevederile art. 146 din legea fundamentală.

Din același cadru, al garantării drepturilor omului, fac parte și drepturile electorale. Astfel, ordonanța de urgență nu poate afecta drepturile electorale. În interpretarea și aplicarea acestei dispoziții constituționale, un prim aspect care necesită clarificare este de a stabili conținutul sintagmei „drepturi electorale”, cu atât mai mult cu cât acestea fac parte din categoria drepturilor fundamentale, care sunt menționate în teza anterioară a aceluiasi alineat al art. 115 din Constituție. În acest context, suntem ținuti să clarificăm dacă este vorba despre o dublă reglementare²⁰ sau dacă legiuitorul constituant și-a manifestat voința politico-juridică într-un scop diferit. Într-o interpretare constructivă, în sensul aplicării normei juridice înscrise în art. 115 alin. (6) din Constituție, considerăm că sintagma trebuie examinată cu anumite nuanțări, în special în ceea ce privește acele drepturi care sunt în legătură cu organizarea și desfășurarea

¹⁹ I. Deleanu, *op. cit.*, în *Curierul judiciar* nr. 6/2006, p. 54-55.

²⁰ Într-o opinie susține că „Puterea constituantă derivată din anul 2003 a introdus în Constituție o redundantă, deoarece drepturile electorale nu trebuiau enumerate distinct de drepturile și libertățile fundamentale, deoarece constituiau o parte componentă a acestora”. A se vedea I. Vida, *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, ediția a IV-a revizuită și completată – curs universitar –, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 260-261.

procesului electoral.

În opinia noastră, sfera drepturilor electorale, al căror regim nu poate fi afectat prin reglementare pe calea ordonanței de urgență, nu se rezumă doar la drepturile electorale privite ca drepturi fundamentale și recunoscute prin articolele 36, 37 și 38 din Constituție, respectiv dreptul de vot, dreptul de a fi ales și dreptul de a fi ales în Parlamentul European. Interpretată în sens larg, sintagma poate să includă și alte drepturi ale cetățenilor, intrinsec legate de drepturile electorale, și care sunt reglementate prin legi speciale.

În sensul celor arătate mai sus, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1189 din 6 noiembrie 2008, a arătat că „Drepturile electorale formează o categorie distinctă între drepturile și libertățile cetățenilor. Deși drepturile electorale sunt cuprinse în sfera drepturilor și libertăților prevăzute de Constituție, legiuitorul constituant a inserat distinct, alături de acestea, în cuprinsul alin. (6) al art. 115 din Legea fundamentală, categoria drepturilor electorale, pentru a sublinia că acestea se referă și la drepturile electorale menționate de legislația infraconstituțională. Rezultă, așadar, că sfera drepturilor electorale este mai largă decât cea rezultată din Constituție, unde sunt reglementate doar drepturile electorale fundamentale ale cetățenilor, în timp ce celelalte drepturi electorale sunt prevăzute de lege.”²¹ Curtea Constituțională a mai precizat astfel că „Legiuitorul ordinar are competența exclusivă ca, subordonându-se acestor norme cu caracter imperativ și general, să dezvolte, la nivelul legislației infraconstituționale, condițiile concrete pentru exercitarea dreptului de a fi ales la nivelul fiecărei funcții publice electivă. Dispozițiile legale astfel reglementate trebuie însă să fie în concordanță cu principiile statuate în art. 16 alin. (3), art. 37 și 40 din Legea fundamentală”.

În continuare, același for „a făcut interpretarea de principiu a dispozițiilor constituționale care interzic adoptarea de ordonanțe de urgență care afectează drepturile

electorale”²², precizând că „alături de drepturile electorale fundamentale consacrate de Constituție se regăsesc și alte drepturi electorale reglementate prin lege (dreptul alegătorilor de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, a înscrisurilor greșite sau a oricăror erori din Registrul electoral; dreptul alegătorilor de a verifica înscrierea în listele electorale, de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori din cuprinsul acestora; dreptul alegătorilor de a face contestație cu privire la listele electorale; dreptul alegătorilor de a obține cartea de alegător; dreptul de contestare a candidaturilor; dreptul candidaților de a contesta operațiunile electorale; dreptul candidaților de a avea acces la mijloacele de informare în masă). Aceste drepturi sunt drepturi electorale procedurale, ce țin de exercitarea drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor (dreptul de vot, dreptul de a fi ales, dreptul de a alege).”

Pe de altă parte, este necesară interpretarea verbului „a afecta” cu referire la drepturile electorale și stabilirea sensului utilizării lui de către legiuitorul constituant în acest context, având în vedere considerațiile expuse cu privire la sintagmele „nu pot afecta instituțiile fundamentale ale statului” și „nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție”²³.

Din punctul de vedere al Curții Constituționale, „aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: „a suprima”, „a aduce atingere”, „a prejudicia”, „a vătăma”, „a leza”, „a antrena consecințe negative”, cu privire la categoria drepturilor electorale ce fac obiectul excepției de neconstituționalitate”.

Conform instanței de contencios constituțional, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție, „ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care

²¹ A se vedea Decizia nr. 1189/2008, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

²² C.L. Popescu, *Accesul la justiția constituțională pe calea contenciosului administrativ*, în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr. 3/2007, p. 8.

²³ A se vedea supra, p. 2-6.

interven.”²⁴

Așadar, printr-o ordonanță de urgență nu poate fi restrâns un drept electoral, dar poate fi decis într-un sens care să aibă consecințe pozitive asupra sa.

Tot în Decizia nr. 1189/2009, Curtea Constituțională a apreciat că „pe calea ordonanțelor de urgență se poate interveni asupra drepturilor electorale procedurale prevăzute în legislația infraconstituțională, în măsura în care nu se aduce atingere existenței dreptului, nu se „afectează” substanța dreptului ca atare”²⁵.

Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a sancționat nerespectarea dispozițiilor constituționale în această materie, admitând în parte excepția de neconstituționalitate pe motiv că „Nu este vorba (...) de impunerea unor limite sau de circumstanțierea modalității de exercitare a dreptului de a fi ales, ci chiar de anularea sa prin nerecunoaștere, nereglementare legală” întrucât „textul legal criticat nu prevede în mod expres, direct, eliminarea candidaților independenți de la alegerile parlamentare parțiale, însă aceasta rezultă tocmai din formula „numai partidele, și organizațiile”, redactare restrictivă și imperativă, ce exclude în mod logic orice altă interpretare. Chiar dacă îmbracă forma unei omisiuni legislative, viciul de neconstituționalitate sesizat nu poate fi ignorat, deoarece o atare omisiune este cea care generează, *eo ipso*, încălcarea dreptului constituțional de a fi ales. Or, Curtea Constituțională, potrivit art. 142 din Legea fundamentală, este garantul supremației Constituției, ceea ce presupune, printre altele, conformitatea întregului drept cu Constituția, controlul constituționalității legilor. În concluzie, legea electorală poate preciza condițiile în care o persoană poate candida în calitate de independent (...), dar nu poate, sub nicio formă, să îndepărteze de la procesul electoral, în cazul alegerilor parțiale, candidatura ca independent a unei persoane, fără ca prin aceasta să nu încalce dreptul

²⁴ A se vedea Decizia nr. 1189/2008, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008.

²⁵ *Ibidem*.

fundamental constituțional consacrat de art. 37 – „Dreptul de a fi ales”²⁶.

Limitarea referitoare la drepturile electorale nu include însă și sistemul electoral, care se reglementează prin lege organică, conform dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție. Având în vedere că prin ordonanțe de urgență se poate reglementa și în domenii rezervate legilor organice, constatăm că este posibil ca prin intermediul ordonanței de urgență să se intervină în acest domeniu, cu respectarea condiției imperative legată de existența situației excepționale.

Nu în ultimul rând, ordonanțele de urgență nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Această prevedere constituțională este intrinsec legată de dispozițiile art. 44 alin. (2) – (4) din Constituție, conform cărora „Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular (...) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire (...) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.”

În aplicarea acestei interdicții constituționale în materia adoptării ordonanțelor de urgență, ne întrebăm în ce măsură această limită materială se delimitează de aceea referitoare la drepturile prevăzute de Constituție având în vedere că dreptul de proprietate este reglementat în legea fundamentală.

Apreciem că este mai degrabă o măsură de siguranță legislativă din partea legiuitorului constituant decât o măsură distinctă de protecție a dreptului de proprietate. Exproprierea, naționalizarea fac parte din recentul nostru

²⁶ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 503 din 20 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 29 alin. (5), art. 30 și ale art. 48 alin. (17) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 353 din 28 mai 2010.

trecut comunist care au marcat profund societatea.

În doctrină s-a apreciat că limitele materiale ale reglementării prin ordonanțe de urgență sunt „fie ilogice, fie insuficiente”²⁷ prin imprecizia noțiunilor. Desigur că și noi dorim acuratețe terminologică, care conferă actului normativ precizie și predictibilitate, dar să avem în vedere că opțiunea pentru conținutul normei juridice ori pentru limbaj este rezultatul unor dezbateri tehnice și compromisuri politice ale momentului. Analiza normelor juridice și posibilele interpretări concură la creșterea informării și posibil a calității actului normativ cu prilejul modificării.

Caracterul imperativ al limitelor materiale în materia ordonanțelor de urgență atrage sancțiuni specifice pentru ordonanța care le încalcă. Astfel, nerespectarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție determină caracterul *sui generis* neconstituțional al respectivei ordonanțe de urgență. Singura autoritate publică îndreptățită să aprecieze caracterul de constituționalitate al unui act normativ este Curtea Constituțională. Dar faptul că această instituție nu se poate sesiza din oficiu și că ordonanțele nu sunt supuse controlului *a priori* de constituționalitate poate conduce la situații de anormalitate juridică, prin care o ordonanță de urgență vădit neconstituțională prin încălcarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție produce efecte juridice până când forul constituțional declară caracterul său neconstituțional.

Posibilitatea verificării constituționalității actelor normative înaintea intrării lor în vigoare este un remarcabil progres al statului de drept, în scopul asigurării respectării drepturilor omului. Ori, imposibilitatea exercitării controlului *a priori* de constituționalitate asupra ordonanțelor este, în opinia noastră, cea mai semnificativă diferență între legi și ordonanțe, în detrimentul garantării constituționalității actului normativ.

Cu privire la situația existentă în alte state, am constatat în linii generale că prin dispoziții constituționale se fixează domeniile în

care Executivul nu poate adopta acte cu putere de lege, chiar dacă este vorba despre situații excepționale. Prin norme constituționale se impun anumite interdicții, regula generală fiind că prin ordonanțe de urgență nu poate fi modificată sau completată Constituția, interdicție aplicabilă tuturor actelor legislative.

În legile fundamentale ale altor state au fost reglementate și alte interdicții, precum în țara noastră. Astfel, în Austria, în conformitate cu art. 18 alin. 5 din Legea Constituțională Federală, actele cu putere de lege nu pot modifica legile constituționale federale, nu pot stabili obligațiuni financiare permanente pentru Federație, landuri, regiuni și comunități sau pentru cetățenii Federației, nu pot dispune înstrăinarea proprietății publice, nu pot stabili măsuri în domeniul dreptului muncii și al asigurărilor sociale.

În art. 110 din Constituția Estoniei se prevede că prin decretul Președintelui nu pot fi puse în aplicare, modificate sau abrogate Constituția și bugetul de stat, legile privind cetățenia, alegerea Consiliului de Stat, a Președintelui Republicii și a autorităților locale, legile privind referendumul, Guvernul, autonomia culturală a minorităților naționale, sistemul instanțelor judecătorești și procedura judiciară, controlul de stat, starea excepțională și apărarea statului, Banca Estoniei și impozitele de stat.

Potrivit art. 81 din Constituția Letoniei, prin actele Cabinetului Miniștrilor nu poate fi modificată legea privind alegerea Parlamentului și nici nu se poate interveni asupra legii privind sistemul instanțelor judecătorești și procedura judiciară, a legii privind bugetul național, a legilor adoptate de Sejm în legislatura respectivă; de asemenea, ele nu pot viza amnistia, emiterea de monedă, impozitele, plățile vamale și tarifele feroviare.

De asemenea, în art. 86 alin. 1 din Constituția Spaniei este stipulat că Guvernul poate emite decrete-legi provizorii fără a afecta sistemul juridic al instituțiilor de bază ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle cetățenilor prevăzute în Constituție, regimul comunităților autonome și sistemul electoral general.

²⁷ D. C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, ediția a 2-a, Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 153.