

OTILIA GIREDARIU

**TEHNICA ȘI PROCEDURA
DELEGĂRII LEGISLATIVE
ANALIZĂ COMPARATIVĂ**



Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

GIREDARIU, OTILIA

**Tehnica și procedura delegării legislative : analiză
comparativă / Otilia Giredariu. - București : Pro Universitaria,
2013**

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-800-7

34(075.8)

CUVÂNT ÎNAINTE

Cartea de față reprezintă preocuparea autoarei de a desluși mecanismele juridice prin intermediul cărora se asigură democrația într-un stat de drept. Cercetarea științifică este fixată, în principal, pe explicarea modalităților în care trebuie să funcționeze principiul separației puterilor în stat, cel care, de fapt, odată instituit în plan constituțional, este chemat să susțină întregul eșafodaj al sistemului juridic.

Autoarea a ales deliberat o astfel de temă pentru că, consideră aceasta, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează în profunzime fundamentele statului de drept, fundamentele unei democrații fragile, așa cum este cea din țara noastră. Cartea, scrisă într-un stil clar, concis, axată pe o bogată bibliografie, străină și autohtonă, încearcă să indice unele repere care, bine explicate, să conducă la evitarea unor încălcări ale unui principiu constituțional, fundamental pentru consolidarea democrației.

Având ca temei principiul separației puterilor în stat, autoarea analizează modul în care funcționează în țara noastră așa-numita delegare legislativă. Este neîndoiește faptul că autoarea analizează acest principiu în condițiile în care relația dintre puterile statului în România traversează o perioadă de criză; altfel spus, delegarea legislativă, cea care, de drept, ar trebui să conducă la o colaborare fructuoasă între puterea legislativă și cea executivă, generează de facto o serie întregă de inadvertențe care conduc la încălcări, adeseori grave, ale fundamentelor democrației.

Urmând o cale critică cu privire la modul în care se concepe și se aplică în practică delegarea legislativă, autoarea scoate în evidență, cu multă competență, modul defectuos în care este aplicat principiul delegării legislative și propune soluții concrete pentru a se evita în viitor încălcarea unor principii constituționale ce pot avea ca efect instaurarea unui stat autoritar.

Preferând o societate liberală, autoarea scoate în evidență, și acest lucru este foarte important, rolul responsabilității individuale pentru respectarea principiilor constituționale. Liberalismul promovat în această carte creează punți de legătură cu un comunitarism bazat pe coeziune și armonie, care să antreneze cetățenii în realizarea unor obiective comune. În felul acesta, „cooperarea socială va contribui la prevenirea relelor ce amenință societatea, diminuând opozițiile individuale, ostilitățile publice, presiunile demagogice sau rezistențele pasive și, uneori, active”. O societate democratică autentică în care să funcționeze corect, printre altele, și delegarea legislativă, este aceea în care se îmbină în mod

armonios liberalismul cu comunitarismul, în care libertatea individuală să conducă la coeziune socială, la colaborare, și nu la ostilitate.

Toate acestea, în opinia autoarei, rămân încă un deziderat, pentru că democrația este amenințată în multiple planuri, astfel că se vorbește tot mai mult că statul de drept este în reflux sau că asistăm la „un proces degenerativ” al sistemelor politice democratice și că ar putea fi vorba de o direcție „către o formă de autocrație electivă”. În opinia noastră, această carte este scrisă cu pasiune, izvorâtă din teama ca nu cumva aceste previziuni să nu se adeverească.

Revenind la delegarea legislativă, cartea de față susține consolidarea rolului Parlamentului drept garanție a democrației statului de drept, în sensul că poporul este singurul deținător al suveranității care-și exercită puterea fie în mod direct, fie prin organele reprezentative. Delegarea legislativă, apare pe fundalul unei accentuate crize a parlamentarismului, a inflației legislative și a extinderii competențelor de reglementare ale autorităților puterii executive. Delegarea legislativă ar trebui să aibă drept scop creșterea randamentului exercitării puterii, soluționarea operativă a unor situații noi apărute într-o societate în dinamică accelerată. În acest sens, delegarea legislativă poate fi benefică.

„Nu putem, însă, susține autoarea, ca în numele creșterii randamentului sau eficacității managementului politic la nivelul statului, să uităm învățămintele istoriei și, mai ales, faptul că statul de drept în sens strict poate exista și fără democrație, atât timp cât dreptul nu mai este creația poporului suveran exprimată prin organele reprezentative, ci creația unui grup de interese, a unei oligarhii ajunsă la putere, deturnând principiile și procedurile democratice.” Prin intermediul delegării legislative, ”în mai multe situații se tinde spre o deturnare a competenței de a decide de la un organism colegial de înaltă reprezentare, cum este Parlamentul, spre un organ colegial restrâns, derivând din primul, cum este Guvernul, în a cărei funcționare se fac observate simptomele unei maladii care se face simțită mai peste tot, și anume personalizarea gestiunii puterii, consecință firească a personalizării luptei politice.”

Ceea ce este important de reținut, este faptul că atitudinea critică a autoarei cu privire la delegarea legislativă se bazează pe o bună cunoaștere izvorâtă din practică a modului în care puterea executivă folosește delegarea legislativă pentru a evita și a pune în dificultate Parlamentul. Delegarea legislativă contribuie, sub acest aspect, la o accentuată criză a reprezentativității.

Se poate concluziona că această carte se constituie într-un semnal de alarmă cu privire la pericolele ce amenință democrația, unul dintre ele fiind chiar delegarea legislativă.

Prof. univ. dr. Gheorghe Dănișor

INTRODUCERE

Atât în doctrină cât și în rândul oamenilor politici, al funcționarilor publici și în societatea civilă este cvasiunanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile (politic, juridic, administrativ), autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și, bineînțeles, formele sale de exprimare. Astfel după cum au constatat numeroși autori, valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sunt amenințate în profunzimea lor de rapiditatea extraordinară a evoluției socio-economice și de presiunea exercitată, de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate. Multitudinea și diversitatea grupurilor sociale, dar mai ales interdependența dintre ele, generează conflicte, fricțiuni, ceea ce impune proliferarea regulamentelor, a normelor juridice și mai cu seamă a normelor cu caracter constrângător.¹

Așadar, este necesar, astăzi mai mult ca oricând, să ascultăm, să explicăm și să restabilim comunicarea naturală între grupurile sociale și să apelăm la responsabilizarea acestora și a persoanelor interesate. Activitatea personală a membrilor societății, indiferent care ar fi, nu mai trebuie considerată ca un act puțin important pentru societatea în ansamblu ori ca un act subordonat, ci trebuie restituită valoarea intrinsecă a angajamentului personal.

Coeziunea și armonia unei societăți se nasc din atașamentul cetățenilor săi față de un obiectiv comun, din participarea lor la căutarea și la stabilirea acestor obiective. Fără a constitui un panaceu universal, cooperarea socială va contribui la prevenirea relelor ce amenință societatea, diminuând opozițiile individuale, ostilitățile publice, presiunile demagogice sau rezistențele pasive și uneori active. Coeziunea și armonia pot corecta ierarhiile și ușurează, oarecum, dependența cetățenilor.

Comunicarea și dialogul social aduc avantaje în primul rând autorităților statului, generând o îmbunătățire a colectării informațiilor, facilitând îndeplinirea programelor și a proiectelor, făcând să slăbească spiritul contestatar și evitând deturnările sau abuzurile de putere. Participarea este cea mai bună garanție a

¹ Mireille Marc-Lipianski - *Crises et Crise*, Presses d' Europe, Nice 1997; Alain Plantey - *Prospective de l'État*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris 1975; Herbert A. Simon - *Administration et processus de décision*, Ed. Economica, Paris 1983; Michel Crozier - *La Société bloquée* - Ed. Le Seuil, Paris, 1970; Francis Chauvin - *Administration de l'État*, Ed. Dalloz, Paris 2002; Jacques Caillosse-Jacques Hardy - *Droit et modernisation administrative*, Ed. La Documentation française, Paris, 2000; Jacques Chevallier - *La juridicisation des préceptes managériaux* în *Politiques et management public*, 1993; Ioan Alexandru - *Criza Administrației*, Ed. All Beck, București 2001 și *Politică, Administrație, Justiție*, Ed. All Beck, București 2004.

acceptării obiectivelor comune și cea mai bună motivație a eficienței, însă credem că nu trebuie considerată doar un avantaj, ci și o obligație.

Este dovedit faptul că *participarea* generează *responsabilitatea*, deoarece obligă oamenii să se angajeze, sancționând refuzul, absența și indiferența și, pe cale de consecință, ar putea distruge neutralitatea. De principiu, autoritățile oferă privilegii celor care participă, interlocutorilor săi și, uneori, reglementează proceduri legale privind consultarea, în unele țări stabilind chiar și sancțiuni împotriva celor care refuză participarea la viața cetății. Trebuie să înțelegem că participarea *nu este o sursă de pierdere a puterii, de diminuare a prestigiului sau a competenței de decizie a autorității*, deoarece prin ea nu se produce o restrângere a competenței de decizie a autorităților publice, o diminuare a libertății acesteia. Dimpotrivă, *participarea obligă opinia publică la raționamente logice și lovește în opiniile emoționale, demagogice*. Arătând cetățenilor dificultățile reale prin care trece autoritatea, îi face pe aceștia să înțeleagă că este în avantajul lor să contribuie la buna funcționare a autorităților și a serviciilor publice.

A devenit o caracteristică a democrației contemporane ca sub diverse forme și în cele mai diferite domenii, din ce în ce mai mult, cetățenii, administrații, consumatorii, funcționarii – cu alte cuvinte o mulțime de persoane fizice și juridice – să se asocieze direct cu activitatea statului. Un asemenea fenomen, de o asemenea amploare se impune a fi analizat și înțeles.

Autoritățile din România, fie că sunt ale statului, fie că sunt ale colectivităților locale, constituie nu numai cadrul, dar și fructul unui sistem politico-juridic care nu va continua să existe, decât dacă este sprijinit prin niște interese stabile și dacă va reuși să integreze aceste interese nu numai în strategii și în opțiuni normative, dar mai ales în acțiunea concretă. Condiția liberei exprimări a acestor interese și a apărării lor în mod pașnic este dialogul social, acesta fiind indispensabil pentru bunăstarea și progresul armonios al colectivității.

Din păcate, astfel cum putem observa, de multe ori organismele care sunt chemate să participe la armonizarea socială au tendința să ia întâi decizia, care este discutată după ce este luată, să dea mai întâi ordinul și abia apoi să aibă loc negocierea. În timp ce dreptul nostru, prin tradiție, își are rădăcinile în surse unilaterale care pleacă de la ideea superiorității și suveranității statului, practica implică, treptat, persoanele din sectorul privat, cetățenii, la pregătirea și uneori, chiar la formularea reglementărilor, mai ales pentru a pune capăt unor conflicte sociale sau pentru a face față unei conjuncturi dificile. Implicarea cetățenilor și a persoanelor juridice din sectorul privat, individual sau în grup, la elaborarea unor reguli, presupune și un transfer de responsabilitate asupra celor care colaborează cu autoritatea publică.

Vom încerca în această lucrare, ca în limitele posibilităților, să ne cantonăm, în principal, în zona disfuncțiilor, potențiale sau existente în procesul de exercitare a puterii politice statale. Evidențierea acestora are drept scop, pe de-

o parte, îndemnul ca acestea să fie evitate sau, cel puțin, diminuate, iar pe de altă parte, dorința de a sugera necesitatea perfecționării practicilor actuale de exercitare a democrației constituționale.

Cred că trebuie să ne preocupe aceste lucruri deoarece, din ce în ce mai frecvent, s-au ridicat voci potrivit cărora iluzia posibilității existenței unei societăți care să fie integral guvernată prin drept, începe să se destrame.

Pe măsură ce statul de drept democratic a câștigat teren perfecționându-și legislația, instituțiile și procedurile au început să profileze slăbiciunile și limitele sale.

Din ce în ce mai frecvent apar și se argumentează opinii avizate potrivit cărora „statul de drept rămâne un proces susceptibil de a prezenta mișcări de reflux” și, chiar mai mult, se apreciază că „un proces degenerativ transformă acum sistemele politice”, născându-se astfel întrebarea dacă nu cumva lucrurile evoluează „către o formă de autocrație electivă?”.² În alți termeni, s-ar putea vorbi de mutații structurale și procedurale care ar sugera existența unei adevărate crize a statului de drept.³

Ne propunem în această lucrare care se dorește a fi un studiu privind tehnica și procedura legislativă în cazul delegării prerogativei de legiferare să punem în discuție unele observații și unele opinii pe care ni le-am format în legătură cu problemele clasice legate de Constituție, și de tehnicile și procedurile de exercitare a puterii politice precum și de legătura dintre ele, reflectată în practica organizării și funcționării structurilor de putere din țara noastră.

În acest sens, pornim de la ideea că prin Constituție ar trebui să înțelegem nu numai un act normativ care reglementează într-un anumit mod organizarea și funcționarea puterilor statului și raporturile acestora cu cetățenii, dar și o lege fundamentală care să răspundă celor două deziderate înscrise în „Declarația drepturilor omului și cetățeanului”, încă de la Revoluția franceză de la 1789 și anume: în primul rând recunoașterea drepturilor și a libertăților fundamentale și, în al doilea rând, dezideratul că legea fundamentală trebuie să stabilească o structură a organelor de decizie colectivă care să aibă în vedere separarea puterilor, mai exact a competențelor distribuite diferitelor autorități, astfel încât nici o autoritate publică să nu poată deține o putere absolută.

Într-un stat de drept, nici o putere nu se poate supra-ordona celorlalte.

Prima și cea mai importantă limită în exercitarea puterii politice trebuie să fie respectarea cu sfințenie a drepturilor fundamentale.

² Jacques Chevallier – *L'État de droit*, 4-ème édition, Montchrestien, Paris, 2004, pag. 143 și urm, Michelangelo Bovero - *La democrazia di AGILULFO*, în *La Stampa*, pag. 27, 11 aprilie 2005.

³ Mireille Marc-Lipiansky – *Crisis et bureaucratie și L'État en question*, în *L'Europe en formation*, nr. 205/1986 și nr. 293/1994. De asemenea, în lucrarea *Crisis et crise*, Presses d'Europe, Nice 1997. În același sens, și Maurice Druon de la Academie Française - *Ordonnances pour un État malade*, Éditions de Fallois/Éditions du Rocher, Paris, 2002.

Democrația este o formă de guvernământ sau un regim, așa cum unii autori preferă să spună și constă, în esență, într-o serie de reguli care, în principal, stabilesc două lucruri, și anume: cine este autorizat să adopte deciziile colective și cum, prin ce proceduri pot fi luate aceste decizii?

Acestea sunt așa-zisele reguli ale jocului politic. Una din acestea, dar nu singura, este regula majorității, potrivit căreia o decizie se consideră valabilă când obține aprobarea majorității (fie ea simplă, absolută sau calificată), adică o majoritate numerică a voturilor membrilor organului colegial. Această regulă conferă o putere. Dar ar trebui să înțelegem și să recunoaștem că nici măcar puterea majorității nu poate fi absolută într-un stat constituțional de drept, deoarece există decizii pe care nicio majoritate nu le poate lua. Astfel, respectând toate regulile jocului democratic nicio majoritate nu poate să se abată, să lezeze sau să altereze celelalte reguli ale jocului democratic care privesc drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor (nu numai drepturile politice de a alege și a fi ales), dar și libertățile (de asociere, de opinie, etc.) care reprezintă esența democrației. De asemenea, într-o democrație autentică nu ar trebui alterate nici alte reguli ale jocului, cum ar fi: corectitudinea și echitatea în confruntarea politică, pluralismul și transparența în procesul de informare. Toate aceste reguli și altele trebuie respectate pentru ca jocul democratic să fie corect. Altfel, jocul ar fi afectat de dezechilibre sau, pur și simplu, ar fi înșelător, fals.

Credem că o constituție este democratică dacă transpune aceste reguli de tehnică și procedură legislativă în norme obligatorii chiar și pentru puterea politică (Parlament, Președinte, Guvern). Jocul este democratic dacă aceste reguli sunt aplicate și păstrate corect.⁴

Trebuie subliniat că puterea democratică a majorității (fie monocratică, fie a unei majorități politice formată prin alianțe sau coaliții) nu poate dispune de regulile democrației. Dacă o majoritate (indiferent cum se obține ea) corupe și se abate de la aceste reguli, pierde propria legitimitate democratică. Rezultă din acest raționament, astfel după cum sublinia Ralf Dahrendorf, că alegerile nu sunt suficiente.⁵

Nu poate exista ordine liberală fără democrație politică, însă în ziua de azi ni se amintește în mod frecvent că doar democrația politică nu garantează o ordine

⁴ În acest sens, apreciem ca benefic efortul de a îmbunătăți prevederile Constituției noastre actuale și propunerile făcute în vederea consolidării statului de drept prin care, cu toate amendamentele ce-i pot fi aduse, încearcă să evidențieze toate punctele sensibile ale actualei Constituții formulând recomandări de reformă.

⁵ Ralf Dahrendorf, filosof și sociolog american, născut în Marea Britanie; a scris 22 de lucrări extrem de importante asupra spiritualității și științei; a fost tradus în 27 de limbi; este autorul academic cel mai tradus din SUA; declarat de Regina Elisabeta a II-a *Baron Dahrendorf of Clare Market, in the City of Westminster*; sursa <http://www.commentary/dahrendorf44/french;2/1/2006>.

liberală. Niște alegeri libere și juste pot aduce la putere un președinte autoritar care vrea, de exemplu, să „radă Israelul de pe harta Orientului Mijlociu”.

Altfel spus, alegerile nu sunt suficiente dacă vrem să instaurăm democrația. Alegerile pot deschide perspectiva unor democrații intolerante și chiar mai rău decât atât. Ele trebuie să se înscrie într-o structură instituțională mai complexă, pe care Ralf Dahrendorf o califică drept ordine liberală.

Prima caracteristică a ordinii liberale este aceea că democrațiile nu trebuie să-i tolereze pe cei care încearcă să distrugă democrația. Unele țări, printre care Germania, dar și România, dispun de legi care fac posibilă interzicerea unor partide politice ale căror programe sunt, în mod manifest, antidemocratice.

Totuși, atunci când candidații și partidele se prezintă la alegeri, nu se știe cu certitudine ce urmează să în caz de victorie. De aceea au apărut unele reguli, precum amendamentul 22 al Constituției americane sau art. 81 alin. (4) din Constituția României, prin care li se impune celor aleși limitarea numărului de mandate. Numeroase Constituții conțin această clauză.

Din păcate, în alte țări, mai ales în multe dintre statele din fosta Uniune Sovietică dar și în America Latină, conducătorii au modificat pur și simplu Constituția în avantajul lor, inclusiv legile care impun limitarea numărului de mandate. Aici intră în joc cel de-al doilea pilon al ordinii liberale și anume autoritatea legii; de aceea observăm că democrația nu trebuie confundată cu autoritatea legii. Există democrații fără lege și state de drept – *Rechtsstaat*, care nu sunt democratice. Instaurarea libertății le necesită pe amândouă, iar autoritatea legii este cel mai dificil de stabilit și de menținut, căci ea nu cere numai o Constituție ci și un sistem judiciar independent, sensibil la încălcările legilor constituționale și ale legilor în general.

În ultimii ani se vorbește din ce în ce mai mult de „o bună guvernare”. Au apărut, așadar, noi noțiuni în peisajul semantic al dreptului public, dar și în discursul politicianilor și al înalților funcționari publici.

Nu ne vom referi la *Codul bunei conduite administrative* adoptat de Parlamentul European la 6 septembrie 2001 și nici la *Cartea albă a guvernării europene* din iulie 2001 a Comisiei Europene.

Ceea ce credem că prezintă interes este faptul că se recurge din ce în ce mai des la noțiunea de *guvernare* ceea ce ne îndreptățește să ne întrebăm dacă aceasta este o modă sau are într-adevăr un conținut real care îi conferă o poziție specială în vocabularul politico-juridic?

Ceea ce putem observa în mod direct, este faptul că acest concept – *guvernare* – a pătruns progresiv în zona politică și în cea publică, mai întâi în țările din vest, apoi și la noi, și se pare că ar fi cuvântul care exprimă cel mai clar așteptările cetățenilor privind comportamentul oamenilor politici și al autorităților și instituțiilor publice.⁶

⁶ Cu privire la managementul performanței ca fundament al bunei guvernări, Lucica Matei – *Management public*, ediția a II-a, Ed. Economică, București, 2006, pag. 179 și urm.

La o examinare de suprafață s-ar putea spune că suntem doar în prezența unor idei vechi într-o formă nouă, dar acest lucru nu contează atâta vreme cât conceptul de guvernare ar putea să readucă în viața publică câteva principii mai vechi, a căror redescoperire este utilă conducerii treburilor publice. Ceea ce interesează, în primul rând, este dacă în acest fel se pot revitaliza sau nu, practicile exercitării democrației constituționale în statul de drept.

De peste un deceniu, așa cum am mai spus, este cvasiunanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și, bineînțeles, formele sale de exprimare și că valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sunt amenințate în profunzimea lor de rapiditatea extraordinară a evoluției socio-economice și de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate. Un autor american susține că, de multă vreme conceptele fundamentale cu care lucrăm au fost separate de sursele (rădăcinile) lor și s-au transformat în retorică pură.⁷

În fața unor astfel de afirmații nihiliste, conceptul de *guvernare* (de *bună guvernare*) poate să genereze speranța reformulării concrete a noțiunii de *interes general*, ca principal obiectiv al puterii publice constituită democratic în temeiul unui contract social. Acest nou tip de contract social n-ar mai fi ficțiunea pe care o cunoaștem, ci o realizare concretă, cotidiană a ideii că exercitarea puterii politice este indispensabilă omului, cu condiția ca la luarea deciziei să participe cetățenii, sindicatele, agenții economici, ONG-urile și toți partenerii sociali. Scopul este creșterea eficacității acțiunilor și politicilor publice, bazată pe o relație de contract între cetățeni și aleșii poporului. În acest fel, deși încă imprecis clarificată, noțiunea de guvernare ar putea deveni o cale de reconstrucție politică, bazată pe pragmatism, ca un nou tip de viziune asupra democrației constituționale, în care puterea nu ar mai constitui o problemă de dominație, ci una de dialog social, de schimburi între partenerii sociali, în care s-ar putea abandona treptat organizarea puterii pe o structură ierarhică și piramidală și în care administrația statului și partenerii sociali s-ar situa pe același plan, permițând societății civile participarea la procesul decizional, ca expresie a reconcilierii cetățenilor cu instituțiile care-l reprezintă.

Esența noțiunii de guvernare sau a guvernării propriu-zise constă în existența unui mecanism de conducere, de guvernare care nu are nevoie pentru a funcționa, de autoritatea, sancțiunile și declanșarea pârghiilor de coerciție publică. Astfel înțeleasă noțiunea de guvernare, contravine ideii că autoritatea publică deține monopolul violenței legitime, a reprimării și constrângerii legitime și că s-ar putea ca și alte tipuri de organizații, alți actori sociali, să contribuie să se obțină

⁷ Gerry Stocker – *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance* în *Revue internationale de sciences sociales* no. 155, mars 1998, pag.19.