

REPERE ISTORICE ALE DELEGĂRII DE PUTERE (I)

*Tudor ONIGA**

Abstract

Our pursuit aims to perform a historical excursion in the matter of legislative delegation considering the fact that the adoption of laws is exclusively the Parliament's capacity, but, under certain constitutional provisioned circumstances the Government may also adopt normative deeds with law value, *although* these are not called laws but Government ordinances. Two conclusions stand out, namely that legislative delegation was sometimes practiced but not regulated, as well as that normative legal deeds featuring law's legal force could also be adopted by other public authorities, arguing on the constitutional principle of the existence of a sole centre for legislative impulses.

Keywords: *delegation, empowerment, decree, legislator, ruler*

Afirmația, de altfel dedusă din textele constituționale, conform căreia toate actele normative ale diverselor autorități publice trebuie să fie conforme cu legile, înțelese ca acte juridice ale Parlamentului, trebuie amendată, în contextul în care Guvernul poate adopta, în temeiul art. 108 și 115 din Constituție, ordonanțe care pot modifica, abroga sau suspenda legi în vigoare, dacă intervin într-un anume domeniu ce este deja reglementat prin lege. Prin acest gen de intervenții legislative se înfrânge atât un principiu de drept ce a stat la baza practicii legislative romane și anume *cuius est condere eius est abrogare*¹, precum și principiul legalității democratice. Acesta din urmă, numit și „principiul juridicității”, constă, pe de o parte, în „ordonarea normelor juridice într-un sistem unic și unitar, armonios și ierarhizat” ce implică deopotrivă „raporturi de coordonare și subordonare între normele – sau elementele – sistemului” și pe de altă parte presupune „respectarea regulilor de drept de către toate subiectele”².

Dar Guvernul, în condițiile în care Constituția nu interzice aceste intervenții, prin intermediul delegării legislative sau în situații extraordinare, va putea adopta ordonanțe prin care să reglementeze primar un anumit domeniu de relații sociale,

* Lecturer Ph.D., "Dimitrie Cantemir" Christian University Bucharest, Faculty of Law Cluj-Napoca.

¹ Pentru explicarea acestui principiu, a se vedea: I. Deleanu, S. Deleanu, *Adagii și locuțiuni latine în dreptul românesc*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1993, p. 64.

² I. Deleanu, *Instituții Instituții și proceduri constituționale*, Editura „Servo-Sat”, Arad, 2003, p. 81. În legătură cu acest principiu, a se vedea, de asemenea: I. Muraru, M. Constantinescu, *Curtea Constituțională*, Editura „Albatros”, București, 1997, p. 103.

bineînțeleas cu limitările anterior amintite. Va mai putea fi considerat în acest context Parlamentul „unica” autoritate legislativă? Neîndoios, deoarece cuvântul „unica” nu face altceva decât să pună în evidență aplicabilitatea principiului separației puterilor în stat, în timp ce instituția juridică a delegării legislative nu are efectul unei dezinvestiri de atribuții legislative din partea Parlamentului. De aceea trebuie precizat clar că adoptarea legilor este de competența exclusivă a Parlamentului, dar, în anumite situații expres prevăzute de Constituție, și Guvernul poate adopta acte normative cu putere de lege, fără însă a fi denumite legi, ci ordonanțe de Guvern.

Iată, deci, din cele ce preced, că acte juridice normative cu forța juridică a legii pot fi adoptate și de alte autorități publice, punând în discuție principiul constituțional al existenței unui singur centru de impulsuri legislative. Dar acest lucru nu se poate produce oricând și oricum. Această competență conferită Guvernului de a legifera este posibilă pe temeiul instituției juridice a delegării legislative, ca formă de exercitare a delegării de putere. În general vorbind, delegarea de putere se materializează printr-un act juridic *intuitu personae* „prin care titularul unor prerogative – delegant – transferă exercițiul acestora unei alte autorități – delegatar”³. În orice caz, cele două forme ale delegării nu se suprapun decât cu totul întâmplător. Facem această afirmație în contextul în care cuvântul “transfer”, în termeni de dicționar, semnifică o mutare, în contextul dat, a unor atribuții legislative, în fapt o delegalizare. Or, noi considerăm că nu întotdeauna are loc un asemenea „transfer” și aceasta depinde în principal de modul în care diferitele sisteme constituționale înțeleg să reglementeze instituția juridică a delegării legislative. Prin urmare, vom putea vorbi, în general, de două forme ale delegării legislative: una care presupune un „transfer” de atribuții și cealaltă ce se poate traduce printr-o „împuțernicire” de a exercita funcția legislativă și de către Guvern, dar numai în comun cu Parlamentul și sub strictul său control. Numai în prima situație delegarea de putere este sinonimă cu delegarea legislativă. Așa fiind, delegarea legislativă o vom considera nu ca o componentă, o submulțime a delegării în general, ci, cel mult, o varietate a ei.

În accepțiunea noastră, delegarea legislativă reprezintă posibilitatea acordată Parlamentului de către puterea constituantă originară sau derivată de a împuțernici Guvernul să participe la exercițiul funcției legislative, în condițiile și în limitele stabilite constituțional⁴. Adică, în opoziție cu competența legislativă practic generală și nelimitată a Parlamentului, Guvernul, în temeiul delegării legislative, dobândește o competență legislativă punctuală, limitată. Așa fiind, noi credem că înzestrarea Guvernului cu abilitarea de a desfășura opera legislativă alături de Parlament se datorește exclusiv voinței exteriorizate a poporului român ce și-a dat consimțământul în acest sens pe calea referendumului constituțional. S-a încredințat astfel poporul dreptul de a judeca, în final, dacă această instituție juridică a delegării legislative este acceptabilă sau nu, asumându-și astfel răspunderea pentru efectele sale⁵. Atunci când

³ I. Deleanu, *op. cit.*, ediția 2003, p. 698.

⁴ Puterea constituantă derivată mai este cunoscută și sub denumirea de „putere constituantă de revizuire”. (Villiers Michel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin/Masson Éditeurs, Paris, 1998, p. 149).

⁵ Din aceeași perspectivă, referendumul a fost considerat „un element educativ”, poporul revenindu-i în ultimă instanță, ca judecătorului suprem, rolul și răspunderea în stabilirea ca „bună sau rea” a unei legi.

Parlamentul consimte la exercitarea controlată a prerogativelor legislative de către Guvern, o face în temeiul unei aprobări *a priori* din partea poporului român și nu în baza unei competențe proprii. Puterea legiuitoare nu poate delega exercițiul legislativ Guvernului din proprie inițiativă, decât dacă un text constituțional îi permite acest „lux”. Este simplu: nu există autorizare prealabilă pentru o astfel de împuternicire, nu poate exista delegare legislativă, deoarece „puterea legiuitoare nu are un drept originar, pe care să și-l fi creat singură, ci numai un drept concedat de puterea constituantă în numele Națiunii, așa încât ea nu poate delega dreptul de a face legi unei alte puteri...”⁶. Încălcarea acestei reguli echivalează cu îndepărtarea față de principiul de drept roman, *delegata potestas non delegatur*, în lumina căruia, în speță, Parlamentul nu poate delega nici în tot, nici în parte competența de a adopta legi, Guvernului⁷. Acest principiu de drept public a fost tradus ca o regulă de drept, în virtutea căreia un organ de stat ale cărui competențe izvorăsc din chiar Constituția țării nu poate să le „transfere nici în total, nici în parte asupra altui organ de stat, un asemenea mod de a proceda reprezentând o încălcare atât a literei, cât și a spiritului Constituției, chemată să garanteze, prin repartizarea competențelor între organele statului, un echilibru între ele, la adăpostul căruia libertățile și drepturile cetățenilor să se poată afirma”⁸.

Mai adăugăm doar, pentru rigurozitate, că în niciun moment nu se pune problema „delegării funcției legislative”. Apreciem deci că delegarea legislativă își are sorgintea nu în voința organului legiuitor, pentru că nu Parlamentul atribuie primar facultăți legislative Guvernului, ci chiar poporul român. Ulterior, și în baza acesteia, forul legislativ „poate” să-și alăture Guvernul în edificarea operei legislative. În situații excepționale, delegarea se acordă direct de popor prin intermediul Constituției, fără a mai fi dublată de o manifestare de voință expresă *a priori* din partea Parlamentului. Este adevărat, aceasta implică sau ar trebui să implice însă și o sumă de condiții restrictive de profesare a ei, stabilite prin chiar Legea fundamentală, pentru a nu lăsa loc abuzurilor și exceselor de orice fel, cum, din păcate, s-a întâmplat de prea multe ori și continuă să se întâmple. În lumina celor expuse anterior, credem că este preferabil să se vorbească de instituția delegării ca una ce presupune o „împuternicire legislativă” și nu un „transfer legislativ”, cel puțin în actuala ambianță constituțională. Împuternicirea acordată Guvernului o putem considera de două feluri:

- „primară”, și avem în vedere aici cea acordată direct de corpul referendar, dar intermediată constituțional în baza căreia se adoptă ordonanțe de urgență și
- „secundară”, acordată de Parlament după ce *a priori*, acestuia i-a fost delegată această competență de către corpul referendar.

Doctrina a reliefat, de asemenea, că împuternicirea legislativă poate fi privită diferit, după cum Guvernul recurge la ordonanțe simple sau de urgență⁹. În cazul

(G. Grigorovici, *Constituția sovietică și constituția democratică*, în „Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor”, Editura „Humanitas”, București, 1990, p. 110).

⁶ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București 1927, p. 483.

⁷ În același sens: A. Esmein, *De la délégation de pouvoir législatif*, în „Revue politique et parlementaire”, Paris, 1927.

⁸ Drăganu Tudor, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura „Lumina Lex”, București, vol. II, p. 129.

⁹ M. Constantinescu, *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului*, în Revista „Dreptul”, nr. 8/1998, p. 34.

delegării legislative ce presupune o lege de abilitare, adoptarea ordonanțelor simple este efectul împuternicirii rezultate „din permisiunea limitată și condiționată acordată Parlamentului de a-și exercita în acest mod competența sa constituțională, prin derogare de la principiul *delegata potestas non delegatur*”¹⁰. Pe de altă parte, împuternicirea Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență își are izvorul în chiar dispozițiile constituționale, fiind „condiționată numai de existența constrângerii externe a cazului excepțional”¹¹.

Probleme au existat și există deci, acolo unde legislația, în speță Constituția, nu reglementează delegarea legislativă sau o receptează într-un anume mod, ce mai mult încurcă decât descurcă, ridicând mari probleme teoretice și practice. Din cel puțin un punct de vedere și, păstrând proporțiile, delegarea legislativă se aseamănă cu birocrăția. Ambele sunt inerente într-o democrație constituțională, ele nu pot fi repudiate, fiind adeseori necesare, benefice, important fiind a le menține „respirabile”. Interesant de constatat că, privită din perspectivă istorică, delegarea legislativă a mai fost profesată uneori, dar nu și reglementată.

În perioada de aplicare a Regulamentelor organice, în fapt Constituții, dar care nu au primit această denumire din cauza opoziției Rusiei de la acea vreme¹², puterea legiuitoare era exercitată de Obșteasca Adunare (Parlament) cu un caracter relativ reprezentativ și Domnitor, în timp ce puterea executivă aparținea numai Domnitorului¹³. Adunarea Obștească adopta legile la inițiativa Domnitorului, pe care, ulterior, acesta din urmă le și sancționa. Sancționarea legilor era un drept discreționar al Domnitorului, el având un drept de veto în materie. Capul puterii executive era Domnitorul care, pe lângă alte prerogative, numea și revoca Guvernul și pe miniștrii acestuia. Guvernul avea ca principală atribuție administrarea treburilor publice de zi cu zi din principate. Deși pregătea proiectele de legi care urmau să fie înaintate Parlamentului, titularul dreptului de inițiativă legislativă era numai Domnitorul. Domnitorul era înzestrat și cu unele atribuții jurisdicționale, astfel încât aprecierea făcută în doctrină care acredita ideea că Regulamentele organice au introdus ca principiu fundamental constituțional, principiul separației puterilor în stat, trebuie privită cu circumspecție. Acest principiu, considerăm noi, a fost cel mult „pipăit” de autorii Regulamentelor. Nimic însă, nici teoretic, dar nici practic, de delegare de competențe în direcția Parlament – Guvern. De altfel, era și greu la momentul acela, dat fiind faptul că Domnitorul era pionul principal al organizării statale, astfel că nimic nu se putea face fără participarea sa.

Convenția de la Paris din 7 august 1858, consfințește implementarea, deși incipientă, a regimului parlamentar românesc¹⁴, cu toate că principiile care cimentează acest tip de regim au fost caracterizate ca „de la început denaturate,

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Într-o opinie, pe care ne-o însușim, s-a considerat că nici nu poate fi vorba de constituții propriu-zise, ci, cel mult de coduri deopotrivă constituționale și administrative. (T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România*, Editura „Dacia”, Cluj-Napoca, 1991, p. 39).

¹³ Pe larg, despre drumul de la faza de proiect și până la finalizarea celor două Regulamente, a se vedea: Negulescu Paul, *Curs de drept constituțional român*, București 1927, p. 180.

¹⁴ Pentru o analiză sub acest aspect al începuturilor parlamentarismului românesc, T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura „Lumina Lex”, București, vol. I, p. 362-365.

consacrându-se dominația organelor executive asupra parlamentului¹⁵. Potrivit acestei „veritabile Constituții a Principatelor Române”¹⁶, exercitarea funcției legislative era tridimensională, fiind realizată de Adunarea Electivă, Domn și Comisia Centrală de la Focșani, funcția executivă de Domn, iar cea judecătorească de magistrați. Astfel, cu toate că potrivit schemei clasice a separației puterilor în stat avem cele trei puteri, totuși, numai acest lucru nu este și suficient pentru a considera o adevărată implementare a acestui principiu, vizând modul de compunere și competențele atribuite organelor statului. De altminteri, așa cum s-a remarcat, în această perioadă, separarea puterilor „s-a concretizat într-o separare a activităților între diferitele organe ale statului”¹⁷. Din nou putem afirma că nu a existat în teoria și practica acelor vremi, nici măcar incipient, sâmburele unei delegări de competență legislativă.

La 2 mai 1864, A. I. Cuza, din cauza interminabilelor și ireconciliabilelor conflicte cu Adunarea Electivă, ce a constituit în mod clar o frână în reformarea societății, în urma unei așa numite „lovituri de stat”¹⁸, scapă de aceasta, dizolvând-o și instaurând astfel un „regim personal” prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris. Este momentul instaurării bicameralismului prin înființarea Adunării Ponderatrice, care exercita împreună cu Domnul și cu Adunarea Electivă puterea legislativă. Inițiativa legilor aparținea numai Domnului, dar proiectele erau pregătite de Consiliul de Stat. Pentru prima oară în dezvoltarea constituțională din România apar, fragil, datorat în principal unor rațiuni politice, primele semne ale unei delegări legislative. Astfel, art. 18 alin. (2) din Statut conferea posibilitatea Domnului ca la propunerea Consiliului de Miniștri și a Consiliului de Stat, dar numai până la convocarea noii Adunări, să emită decrete având putere de lege. Rațiunile instituționalizării unei asemenea practici ce presupun până la urmă dreptul Domnului de a legifera de unul singur, fără concursul adunărilor legiuitoare, nu interesează în contextul dat. Important este că întâia oară putem vorbi de o formă de delegare legislativă, deși, în fapt, am spune că ne aflăm în prezența unei autodelegări. În acele momente confuziunea celor două puteri, cea legislativă și cea executivă, era totală, ambele aparținând Domnului. În realitate, nici nu mai exista putere legislativă, ea fiind desființată. Este adevărat, a fost o delegare limitată în timp, până la constituirea celor două Adunări, dar nelimitată sub aspectul materiilor ce aveau a fi reglementate. Amintim doar că Alexandru Ioan Cuza s-a folosit de acest prilej pentru a promova și înfăptui două mari reforme, în domeniul agrar și electoral, blocate cu înverșunare până la acel moment de o Adunare Electivă ultraconservatoare.

Tot prin Statutul dezvoltător s-a mai adus o completare preambulului Statutului, extrem de importantă din punctul de vedere al materiei analizate. Anume, s-a prescrip că, pe durata cât Adunarea Electivă și Senatul nu erau în sesiune, Guvernul putea, în caz de nevoie, să ia măsuri de urgență, care, în mod normal, cereau concursul celor două adunări, intervenind astfel în sfera de competență legislativă a Parlamentului. A *contrario*, dacă Adunările erau în sesiune, Guvernul nu putea recurge singur în cazuri

¹⁵ D. V. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, vol II, Editura „Argonaut”, Cluj-Napoca, 1998, p. 23.

¹⁶ Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura „Lumina Lex”, București, 1997, vol. II, p. 29.

¹⁷ D. V. Firoiu, *op. cit.*, p. 20.

¹⁸ A. Stan, *Putere politică și democrație în România 1858–1918*, Editura „Albatros”, 1995, p. 9.

de urgență la reglementări ce intrau în competența legiuitorului. Această intruziune de competență era urmată de un control ulterior din partea Adunărilor, Guvernul fiind obligat să supună actele adoptate dezbaterii acestora la prima lor convocare. Mai mult, exista în Statut și obligația de a prezenta motivele ce au stat la baza luării acelor măsuri urgente, precum și rezultatele lor.

În concluzie, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris are meritul de a consacra, deși rudimentar, întâia oară, delegarea legislativă, sub două forme: o delegare legislativă << temporară >>, exclusiv politică, instituită doar până la constituirea Parlamentului, după care ea a încetat să mai existe și o delegare legislativă ce se putea activa oricând, dar numai pe perioada cât Adunările „nu erau deschise” și numai în cazul în care Guvernul ar fi trebuit să recurgă la măsuri urgente. Era începutul declinului pricipiului de drept roman, *delegata potestas non delegatur*.

Constituția de la 1866, „fără îndoială cea mai liberală din Europa”¹⁹ la acel moment, stabilea că puterea legislativă era exercitată împreună de Domn cu reprezentanța națională, alcătuită din Senat și Adunarea deputaților. Puterea executivă era încredințată Domnului. În lumina art. 93, el emitea regulamente necesare executării legilor, fără a putea vreodată modifica sau suspenda legile.

Deducem de aici și văzând și celelalte prescripții constituționale, că Domnul nu putea interveni cu reglementări de natură legislativă sub nicio formă și în nicio împrejurare. Procedând în sens contrar, actul în sine nu ar fi avut nicio bază legală, fiind nul, constituind și o încălcare a principiului imposibilității delegării în dreptul public.

Într-adevăr, fără ca Legea fundamentală să autorizeze un transfer de competență de la legislativ la executiv, o astfel de acțiune guvernamentală n-ar putea fi catalogată decât „o încălcare atât a literei, cât și a spiritului constituției, chemată să garanteze, prin repartizarea competențelor între organele statului, un echilibru între ele, la adăpostul căruia să se poată afirma libertățile și drepturile cetățenilor”²⁰.

Un lucru este cert: Constituția de la 1866 nu a consacrat delegarea legislativă. Și totuși, a existat delegare legislativă, evident, în afara cadrului constituțional, concretizată prin adoptarea de către puterea executivă a decretelor-legi. Acest comportament neconstituțional a avut însă și o conotație pozitivă. A obligat la explicații și justificări, constituind un reper important pentru viitoare reglementări. Era evident pentru toată lumea că, în condițiile primului război mondial, activitatea Parlamentului nu se putea desfășura în condiții normale, de pace. Este superfluu a explica de ce. Ce era de făcut? Am putea admite, în tăcerea Constituției, derogări în astfel de circumstanțe de la principiul separației puterilor în stat și de la principiul de drept roman *delegata potestas non delegatur*? Este întrebarea pe care, suntem convinși, și-au formulat-o, în acele vremuri tulburi, mulți oameni politici, juriști, când *salus rei publicae, suprema lex*. Necesitatea unor acțiuni ferme pentru a îndepărta anumite pericole îndreptate împotriva statului român sau a le diminua impactul deveneau stringente, deși indubitabil erau ilegale. Statul, s-a conchis în epocă, „...are dreptul și obligația de a

¹⁹ A. D. Xenopol, *Istoria partidelor politice în România*, București, 1910, p. 457.

²⁰ T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura „Dacia”, Cluj-Napoca, 1992, p. 207.

comite ilegalități, pentru a evita pericolul”²¹. Sau, altfel spus, „necesitatea nu cunoaște legi”²². În astfel de momente, muștrările de conștiință nu-și găsesc locul.

Doctrina a trebuit și ea să se adapteze unei situații pe care Constituția nu a avut-o în vedere la momentul inițial, admitând că în timpul războiului „evident că nu se putea legifera în liniște și deci s-au conceput decretele-legi”²³. Decretele-legi au devenit astfel, în opinia noastră, „instrumentul juridic prin care statul reacționa la stimulii războiului”, considerate ulterior în literatura de specialitate ca nefiind „consecința unei delegări legislative, ci a încălcării de către executiv a principiului separației puterilor și uzurpării competenței constituționale a Parlamentului, pe temeiul necesității de stat”²⁴. Din punct de vedere al naturii lor juridice, aceste acte aveau un caracter hibrid, imprimat și ordonanțelor de mai târziu, fiind strict formal acte ale executivului, sustrate oricărui control judecătoresc, iar din punct de vedere organic, deoarece implică modificări ale legilor, împrumutând astfel caracterele sale, acte legislative²⁵.

Legitimarea acțiunilor executivului în sfera legislativului a fost urmarea unor decizii ale Înaltei Curți de Casație. Bunăoară, Decizia nr. 1 din 15 februarie 1919, comentată pe larg de juriștii vremii²⁶, consfințește dreptul puterii executive de a adopta, în tăcerea Constituției și în stare de necesitate, pentru a face față unei situații ce se îndepărta de la mersul normal al lucrurilor, decrete-legi prin care se legifera, putându-se modifica, suspenda diferite legi și chiar, aprecia Curtea, constituțiunea²⁷. Decretele-legi erau sustrate oricărui control pe cale judecătorească, apreciindu-se că, în stare de necesitate, puterea executivă avea un drept absolut, necenzurabil sub niciun chip, de a aprecia oportunitatea intervenției sale în sfera competențelor, ce nu îi reveneau în mod normal. Ulterior, la 15 februarie 1920, Înalta Curte de Casație a admis delegarea legislativă în lipsa unei reglementări constituționale, circumscriindu-i limitele²⁸.

Astfel, admisibilitatea adoptării decretelor-legi era condiționată de o anumită situație anormală în viața socială, economică sau politică a unei țări, ca de exemplu războiul, sau de o altă împrejurare extraordinară. Această altă “împrejurare extraordinară” nu a fost definită și astfel, potrivit primei decizii citate, rămânea la latitudinea discreționară a puterii executive aprecierea unei situații ca având o asemenea conotație. Măsurile ce puteau fi luate trebuiau derivate și condiționate de

²¹ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1929, p. 46.

²² M. Constantinescu, *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului*, în Revista „Dreptul”, nr. 8/1998, p. 34.

²³ C. G. Dissescu, *Puterea și responsabilitatea guvernamentală*, în „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, Editura „Humanitas, București, 1990, p. 79-80. Echivalentul decretelor-legi în Marea Britanie au fost așa numitele „statutory instruments”.

²⁴ I. Muraru. M. Constantinescu, *Ordonanța guvernamentală, Doctrină și jurisprudență*, Ediția a II-a, revăzută și completată, Editura „Lumina Lex”, București, 2002, p. 13.

²⁵ În același sens, J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 20^e édition, Dalloz, Paris, 2004, p. 247.

²⁶ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, București, Tipografiile române unite, 1925, p. 187.

²⁷ Următoarele decrete-legi au modificat implicit Constituția: nr. 3902 din 29 decembrie 1918 publicat în „Monitorul Oficial” nr. 223 din 30 decembrie 1918, privitor la acordarea drepturilor cetățenești; nr. 2.085 din 22 mai 1919, publicat în „Monitorul Oficial” nr. 33 din 28 mai 1919, și nr. 3464 din 12 august 1919, publicat în „Monitorul Oficial” nr. 93 din 13 August 1919, privitor la încetățenirea evreilor care locuiau în vechiul Regat.

²⁸ T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura „Dacia”, Cluj-Napoca, 1992, p. 211.

evenimentele ce generau o astfel de reacție, vizând „conservarea sau chiar existența țării”. De asemenea, s-a considerat că nicio măsură de urgență pe timpul existenței unei stări de necesitate nu se justifica decât dacă avea drept scop „salvarea existenței statului”. Deși decretule-legi nu puteau fi cenzurate juridic, ele făceau obiectul unei cenzuri politice. Astfel toate decretule-legi aveau o aplicabilitate limitată în timp, fiind provizorii, deoarece erau în mod obligatoriu supuse unui control *a posteriori* din partea legislativului²⁹. Decretule-legi erau ratificate de Parlament prin lege. Prin excepție, trei decretule-legi care au modificat implicit Constituția, prezentate mai sus, au fost ratificate prin Constituția de la 1923 (art. 133).

Importante momente din istoria României au fost rezultatul acțiunii puterii executive concretizate prin decretule-legi. De pildă, prin Decretul-lege nr. 3631 din 11 decembrie 1918 a fost consfințită din punct de vedere juridic alipirea Transilvaniei la Regatul României, constituind în „istoria poporului românesc de totdeauna și de pretutindeni cel mai mare act al istoriei noastre naționale, acel pentru care generații întregi au luptat și au murit, acel în nădejdea căruia au trăit de la Nistru și până la Tisa toți românii despărțiți de o soartă nemiloasă”³⁰. Ulterior, un an mai târziu, decretul-lege a fost ratificat de Parlament, devenind lege³¹.

Dar regimul decretule-legi, acceptat în toate mediile pe timp de război, nu și-a regăsit aceeași susținere și după încheierea acestuia, „sanctificarea” lor pe timp de pace de către Înalta Curte de Casație fiind, într-o opinie, „inexplicabilă”, afirmându-se că ele nu trebuiau să persiste și pe timp de pace, dat fiind faptul că Guvernul s-ar transforma în putere legiuitoare, iar puterea judecătorească n-ar putea să respecte aceste decretule-legi decât depășind pe această cale „deplinul cerc al atribuțiunilor pe care le are”³². Dar, se considera mai departe, dacă se acceptă un astfel de regim apoi el se putea întemeia numai „pe necesități de moment (urgențe) și pe voința de a lupta în contra inamicului. În orice alt caz, în afară de aceste două condiții, decretule-legi nu mai sunt posibile”³³.

Consfințirea constituțională a decretule-legi, „înțelese ca acte normative emise de Guvern în virtutea unei abilitări legislative sau a unei îndrituirii date de legea fundamentală sau chiar în absența unor asemenea reglementări, în situații revoluționare”³⁴, nu a fost realizată nici de Constituția din 1923, cu toate că, din experiența prin care trecuse România nu cu mult timp înainte, se impunea acest lucru. Prin urmare, orice abatere de la regula imposibilității reglementării legislative

²⁹ Spre exemplu, Decretul-lege nr. 3922 din 31 decembrie 1918, relativ la înființarea Casei Centrale a Cooperăției și Împroprietării Sătenilor, publicat în „Monitorul Oficial” nr. 225 din 31 decembrie 1918 preciza în preambul că adoptarea acestuia se putea realiza numai „sub rezerva ratificării ulterioare a Corpurilor legiuitoare”.

³⁰ Publicat în „Monitorul Oficial” nr. 212 din 13 decembrie 1918.

³¹ Aceeași soartă au avut și decretule-legi ce consfințeau unirea Basarabiei cu România (Decretul-lege din 9 aprilie 1918, publicat în „Monitorul Oficial”, nr. 8 din 10 aprilie 1918) respectiv a Bucovinei cu România. (Decretul-lege nr. 3774 din 19 decembrie 1918, publicat în „Monitorul Oficial”, nr. 8 din 19 decembrie 1918).

³² C. G. Dissescu, *Puterea și responsabilitatea guvernamentală*, în „Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor” Editura „Humanitas”, București, 1990, p. 80.

³³ *Ibidem*.

³⁴ I. Vida, *Procedura legislativă*, Editura „Crater”, București, 1999, p. 117.

prin voința Guvernului, în afara unei stări de necesitate, era o încălcare a principiului *delegata potestas non delegatur* și, pe cale de consecință, ilegală. Sub imperiul acestei Constituții, deși se constată o încercare de perfecționare a regimului parlamentar, în fapt se continuă în viața politică principiul călăuzitor cu semnul negativ al regimului parlamentar anterior, potrivit căruia parlamentul este opera executivului și nu invers, cum normal ar fi fost să fie³⁵.

Puterea legislativă se exercită colectiv, de către Parlament și Rege, iar puterea executivă de Rege, care o exercită în conformitate cu dispozițiile constituționale. Din toate prevederile legale referitoare la modul de organizare și funcționare a autorităților statului pe perioada viețuirii Constituției de la 1923 rezultă, indubitabil, un lucru: întâietatea, supremația executivului în conernul autorităților publice. Această tendință spre autoritarism a Regelui Carol al II-lea, ce presupunea și anihilarea treptată a Parlamentului, s-a evidențiat tot mai elocvent începând cu a doua jumătate a anilor 30, când „cu asentimentul parlamentului, adevărata activitate legislativă a început să fie opera cabinetului ministerial, concretizată în decrete-legi emise în baza așa-numitei – delegații – de putere”³⁶. Semnalul a fost dat de o Lege din 9 iulie 1934³⁷, care abilita, fără însă să aibă o acoperire juridică, adoptarea de către executiv a unor reglementări rapide în anumite situații, ce necesitau o rezolvare urgentă. S-a introdus în acest fel „sistemul guvernării prin Decrete-Lege emise de Rege”³⁸. Urmarea nu a mai mirat pe nimeni.

³⁵ Pentru detalii legate de binomul Parlament-Guvern în perioada 1918-1937, D. V. Firoiu, *Raportul parlament-guvern în regimul parlamentar*, în „Studia Universitatis Babeș-Bolyai”, Iurisprudentia, 1/1990, p. 17-36.

³⁶ D. V. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, vol II, Editura „Argonaut”, Cluj-Napoca, 1998, p. 23.

³⁷ Publicată în „Monitorul Oficial”, Partea I, nr. 155 din 9 iulie 1934.

³⁸ C. Ionescu, *op. cit.*, vol II, p. 62.