
**THE SOCIAL STATE PRINCIPLE AND RECENT TENDENCIES IN THE LAW
MAKING PROCESS IN ROMANIA**

Nicolae Scutea, Assist. Prof., PhD, Romanian-German University of Sibiu

Abstract: Although, after more than a century, the social state is in the European constitutionalism a „gained asset”, its evolution in post-revolutionary Romania has some particular features. It is a fact that for the constitutional wave, generated by the falling of communism across Eastern Europe, the principle of social state and the social rights were already indisputable and well based constitutional landmarks. Romania, as well as all other East European countries risen out of the communistic shadow, has claimed, somehow self-understood, the principle of the social state in its Constitution, together with an extended catalogue of fundamental social and economical rights. Thus, for almost two decades, the social state has marked its „under construction” status, with an obvious interest for its practical materialization. Same post-revolutionary reality indicates that the legislative affirmation of the social state principle has received a more substantial form only during the starting of negotiations for the European Union accession, whilst implementing the European acquis in the internal normative system. This historical reality merely explains why we are unable to discuss in Romania of a „classical” genesis and evolution of the social state, as occurred in Western Europe, where this social state principle has gone through relatively clearly determined stages, for over a century. This is due to the fact that the Romanian social state, similarly to other ex-communistic states, was established in a state order built on the decay of the communistic state model, namely that state order which, in western European countries, has been fought against by modelling the rule of law in a social state and, then, because by historical concurrence, the Romanian social state had to „burn out” several stages, in the general effort of building up a state order comparable to that of other European countries.

In the light of such considerations recent tendencies in the legislative materialisation of the social state principle need some further considerations, although in a critical manner. Apparently the materialisation of the social state (or at least by invoking such arguments) offered opportunity to a certain legislative evolution that hardly can be considered as coordinated and sistemic. This study focusses on some aspectes of the law-making process

that nowadays has been pointed out as being at least questionable. For instance, traditionally the principle of the social state has been regarded as a corrective to the fundamental principle of separation of the powers, as it demanded not separation and passivity of state authorities but active and coordinated action by the state in implementation of constitutional social objectives. Therefore, executive action and active implication of the Government seems undisputed. On the other hand, such considerations need a correct connection to the constitutional mechanism of legislative delegation. It comes clear that lately by justification of legislative delegation the Executive marks an „aggression” on the traditional law-making process by means of delegated legislative powers. It is to investigate to what extent such evolutions are to be justified by the social state principle, as emergency ordinances issued by the Executive regulate directly key social domains or interfere in an abrogative or modifying manner over laws enacted by the Parliament. Furthermore, another constitutional mechanism, provided by art. 114 of the Romanian Constitution, offered opportunity to the Executive to substitute the law making process by means of engaging responsibility over cardinal laws, most of them having overwhelming social significance (education, labor, social dialog a.s.o). Consequently, there is a continuous diminution of parliamentary contribution to the regulation of such areas, reduced, in the best case, only to issuing „a second opinion” in the way of censuring executive ordinances. There are important implications out of such regulating practices, most of all concerning the quality of the legislative outcome and the juridical security of social relations.

From another perspective, an appetite to reform is still persistent after more than 25 years from the Revolution. More than that, each Government practices reform by any price. Linked to this, in the last years all the major domains have been reregulated in a frenetic endeavour to enact new codes or laws. In a very short period of time besides the „big” codes (civil, criminal, civil and criminal procedure) some of the most important social areas received new regulations (education, labour, social security and pension, social care, remuneration in the public sector), although older regulations marked an evolution of only few years. Furthermore, such „overnight” regulative process brought in some cases tensions and constitutional conflicts between Legislative and Executive and weekend administrative reaction for implementing such new legal provisions. In other cases, legislative action materialised in so called „legislative packages”, laws that revised a multitude of laws or regulations in force. In many situations administrative or judicial capacity to deal with or implement such legal provisions has been seriously affected. It is therefore important to give

an indepth analysis to such tendencies, even if in a critical manner, because such evolutions do have a decisive impact on major areas in society.

Keywords: social state principle, separation of powers, legislative delegation, legislative tendencies, administrative capacity.

I. O nouă viziune asupra principiului separației puterilor în stat în lumina principiului statului social

Mijloacele de realizare a competenței constituționale a legiuitorului parlamentar sunt prevăzute, ca regulă, de chiar legile fundamentale. Sub acest aspect, “mandatul” constituțional încredințat legiuitorului în vederea configurării statului social, ca parte integrantă a competenței sale constituționale, se realizează prin aceleași mijloace, dintre care rolul cel mai important revine, evident, activității de adoptare a legilor. Se poate spune însă, la o observare mai atentă a practicii parlamentare în legătură cu afirmarea legislativă a principiului statului social în țările occidentale, că tocmai materializarea acestui principiu a generat în deceniile trecute unele particularități ale procesului de legiferare.

În primul rând, ideea statului social, dinamica sa și activismul statal la care obligă el, a schimbat în bună măsură filozofia de ansamblu asupra rolului statului și a interferenței sale cu societatea. Chiar și doctrina românească actuală, puternic influențată de curentele doctrinare apusene, vorbește astăzi despre o regândire a însuși principiului separației puterilor,¹ întrucât acest postulat încetează să mai reprezinte o finalitate în sine ci urmărește mai degrabă să genereze o creștere a randamentului statului, în contextul în care ideea statului social nu se mai limitează numai la garanții juridice ci reclamă implicarea concretă a acestuia. În mod real, principiul separației puterilor în stat își schimbă configurația sa de echilibru, în sensul că are loc o retragere conștientă a legislativului în raport cu executivul, legislativul, care deși teoretic deține puterea legiferării, transformându-se treptat într-o instanță de control a activității executivului.²

¹ Emil Moroianu, *Câteva noi remarci privind statul de drept*, în revista “Studii de drept românesc”, nr. 1/1993, p. 29 și urm., în sens similar și Antonie Iorgovan, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. J. L. Calderon, București, 1994, p. 153, Ion Deleanu, *op. cit.*, vol. I., p. 85, Mihai Constantinescu, *Echilibrul puterilor în regimul constituțional din România*, în revista “Dreptul” nr. 3/1993, p. 3 și urm., Ion Deleanu, *Separația puterilor în stat-dogmă sau realitate*, în revista “Dreptul”, nr. 2-3/1991, p. 17.

² Emil Moroianu, *op. cit.*, p. 30.

Așadar, statul social, sau pentru a fi mai exacti, statul de drept social, presupune o anumită erodare a deosebirilor dintre legislativ și executiv, fiind recunoscută atât în doctrină cât și în practica statală occidentală, o tot mai accentuată tendință către delegarea legislativă, în sensul împuternicirii executivului de a legifera în limitele și cu privire la domeniile ce fac obiectul delegării. Cauzele pentru o asemenea mutație în procesul de legiferare sunt mai multe. Cele mai evidente par totuși să fie invariabilă tehnicizare și caracterul concretual și detaliat pe care normele juridice tind să îl dobândească în procesul materializării statului social precum și, cel puțin în ultimul deceniu, o aproape neverosimilă dinamică în planul relațiilor sociale pe care normele tind să le disciplineze. În general se acceptă că elaboratul normativ în plan social nu are vocație de durabilitate, el este supus, mai mult decât în alte domenii, unui proces de revizuire și adaptare, pe de o parte pentru a nu deveni “o haină prea strâmtă” la un moment dat, iar pe de altă parte pentru a răspunde mai bine necesităților sociale în permanenta lor dinamică, evident, cu raportare permanentă și concretă la posibilitățile materiale ale statului.

Constituantul român a anticipat o asemenea evoluție a fenomenului, mai cu seamă în contextul istoric al anilor '90. Aceasta în primul rând pentru că mutațiile majore în plan politic, economic și social reclamau din capul locului adaptabilitate, suplețe și eficiență din partea mecanismelor statului social pentru a face în mod concret și imediat “suportabilă” tranziția, iar în al doilea rând pentru a conferi stabilitate și echilibru noii ordini către care tinde societatea românească în viitor. O asemenea viziune a constituantului obligă la o analiză mai profundă asupra modului formal de configurare a principiului statului social.

O primă concluzie se poate desprinde, dacă continuăm în acest plan al discuției un raționament pe care doctrina noastră l-a elaborat cu privire la contextul normativ configurat de Constituție. Potrivit opiniei profesorului T. Drăganu, împărtășită însă și de alți autori, prin faptul că în diferite articole Legea fundamentală prevede expres că unele raporturi sociale pot fi reglementate numai prin lege, în timp ce pentru unele nu este stipulată această condiție, ea lasă deschisă posibilitatea ca și organele administrației publice să desfășoare o anumită activitate normativă.³ Aici însă sunt necesare anumite corective, întrucât, chiar dacă aceste autorități pot să prescrie o anumită conduită de urmat, ele o pot face numai în limitele competenței atribuite de Constituție sau de lege, iar normele astfel stabilite nu pot contraveni legii. Doctrina mai face de asemenea și amendamentul că, în pofida faptului că prin

³ Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. Lumina Lex, București, 1998, vol. II, p. 106 și urm. În același sens și Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, ed. All Beck, București, 1999, p.232.

Constituție nu se cere în mod expres ca un anumit raport juridic să fie reglementat prin lege, în cele din urmă definirea domeniului rezervat acesteia depinde de o judecată de valoare, adică de o cântărire concretă a intereselor publice și private puse în joc, de implicațiile și intensitatea reglementărilor ș.a.m.d.

Cât privește configurarea normativă a statului social, o examinare sumară a catalogului de drepturi social-economice proclamate de Constituția României precum și a altor dispoziții constituționale legate de acest principiu, ne arată că asemenea situații pot interveni în mod concret în pozitivarea sarcinilor sociale ale statului. Spre pildă, dispoziții constituționale cu grad mare de extensie precum “statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent” (art. 47) sau “autoritățile publice au obligația să contribuie la asigurarea condițiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viața politică, socială, economică, culturală și sportivă a țării (art. 49 al. ultim), ridică întrebarea dacă îndeplinirea “mandatul social” trebuie să treacă obligatoriu prin filtrul legiuitorului, chiar și numai pentru o configurare generică, sau dacă dimpotrivă el permite și reglementări autonome în anumite situații.

În acord cu doctrina românească actuală, credem că această secundă posibilitate poate fi dedusă din chiar “mandatul social”, mai ales că nici Constituția nu o exclude ab initio, iar în măsura în care o asemenea intervenție vizează raporturi sociale mai reduse ca importanță sau aspecte cu caracter precumpănitor tehnic și există competența conferită legal de a reglementa, realizarea ei nu poate fi decât în spiritul principiului statului social. Bineînțeles, o atare ipoteză nu poate fi de natură să înlăture competența generală a legiuitorului, care rămâne suveran să decidă dacă, în ce măsură și cum anume vrea să configureze realitatea juridică prin acte proprii, aceasta fiind expresia puterii sale discreționare, căreia în acest caz particular i se subsumează și “mandatul social” al cărui prim destinatar legiuitorul rămâne, potrivit constituantului.

II. Delegarea legislativă și materializarea principiului statului social

O altă corelare în acest plan al discuției poate fi făcută între materializarea principiului statului social și delegarea legislativă, cunoscută în aproape toate constituțiile statelor europene. Spre exemplu, experiența statului social german din ultimele decenii evocă în plan legislativ o tot mai pronunțată tendință de translatare de la lege către reglementări primare ale executivului. Până la urmă viața a demonstrat faptul că particularitățile intervenției normative

a legiuitorului în plan social, și aici este vorba de realizarea statului social modern, receptiv la tot mai nuanțate nevoi sociale, duce inevitabil la o aglomerare și suprasolicitare a legislativului, care în final amenință să-i blocheze posibilitatea de a răspunde în mod corespunzător exigențelor principiului constituțional al statului social.

Asemenea tendințe au fost anticipate de doctrina și de jurisprudența constituțională germană relativ devreme. Tribunalul Constituțional Federal aprecia încă în anul 1957 într-una din deciziile sale⁴ că “vastitatea domeniului în care trebuie să activeze legiuitorul în cadrul statului social impune în măsură deosebită cooperarea între puterea legiuitoare și cea executivă.” Cu valoare de principiu doctrina germană a subliniat și ea că, în contextul regimului parlamentar, pentru configurarea statului social conlucrarea între aceste două puteri devine esențială, fără a vedea în aceasta vreo atingere adusă principiului separației puterilor în stat.⁵ Înțelegând însă importanța covârșitoare pe care legiferarea o are în materializarea principiului statului social, formula delegării legislative devine o opțiune necesară în această constelație.⁶ În acest punct al discuției se ajunge însă inevitabil la impasul generat de dilema în ce limite mandatul social al legislativului poate fi transferat către executiv, și dacă nu cumva în această manieră substanța sa constituțională este periclitată de compromisuri de ordin politic și populist, mult mai lesne de suspectat la nivelul executivului. Și în acest raționament doctrina germană pornește de la libertatea de apreciere recunoscută principial de Legea fundamentală legiuitorului în configurarea statului social. Literatura și jurisprudența constituțională sunt însă mult mai atente când este vorba de punerea în ecuație a acestui drept de apreciere vizavi de instituția delegării legislative (*delegierte Gesetzgebung*), mai ales când este vorba de fixarea unor limite a acesteia din urmă, în consonanță cu exigențele statului de drept și social.

Delegarea legislativă este reglementată de art. 80 din Legea fundamentală germană.⁷ Față de textul destul de concis și lapidar al acestui articol, doctrina și jurisprudența au fost chemate să stabilească cum se conciliază delegarea legislativă cu filozofia democratic-parlamentară despre stat a constituentului german și mai apoi cu principiul statului social. În lipsa unor nuanțări mai concrete în textul art. 80, s-a interpretat, pentru a nu rămâne tributari

⁴ A se vedea decizia Tribunalului Constituțional Federal (primului senat) din data de 23.01.1957, citată după **Werner Schreiber**, *Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung*, ed. Duncker&Humboldt, Berlin, 1974, p. 59.

⁵ **Roman Herzog, Gunther Durig, Theodor Maunz**, *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C.H. Beck, Munchen, 1994, p. 325.

⁶ mai detaliat în **Werner Schreiber**, *op. cit.*, p. 59.

⁷ Textul articolului 80 este următorul: “Guvernul Federal, un ministru sau guvernele landurilor pot fi împuternicite prin lege să emită ordonanțe regulamentare. În acest scop, în lege trebuie să fie determinate cuprinsul, scopul și limitele împuternicirii acordate. Temeiul juridic trebuie menționat în ordonanță. Dacă se prevede în lege că împuternicirea poate să fie transmisă mai departe, pentru transmiterea împuternicirii este nevoie de o ordonanță regulamentară.”

concepției de ansamblu a Legii fundamentale, că în toate “cazurile și aspectele esențiale” (*grundsatzliche Fragen*), care privesc în mod nemijlocit pe cetățean, deciziile trebuie să aparțină legislativului. Printr-o interpretare conjugată a principiilor constituționale privind separația puterilor în stat, democrația reprezentativă și statul social, doctrina germană a impus “teoria esențialității” (*Wesentlichkeitstheorie*) potrivit căreia legislativul este obligat să își exercite prerogativele de legiferare în zone esențiale ale vieții sociale, care trebuiesc reglementate prin norme edictate de un organ democratic legitimat, prerogativa sa de decizie (*Entscheidungs prerogative*) determinând în acest spectru de relații sociale ceea ce doctrina a denumit “rezerva parlamentară” (*Parlamentsvorbehalt*). Care anume decizii trebuie privite ca esențiale (*wesentlich*) și cad, ca atare, în zona “rezervei parlamentare”, urmează să se cântărească cu prudență, doctrinariii germani oferind câteva repere legate principial de specificul relațiilor sociale afectate de reglementările în cauză și posturile juridice în care sunt transpuși cei vizați de ele, cum ar fi spre pildă: impactul public al actului normativ, intensitatea reglementării raportată la individ, anvergura acțiunii statale, incidența asupra drepturilor și libertăților fundamentale, amploarea conflictului politic, etc.⁸ În orice caz, așa cum a susținut și Tribunalul Constituțional Federal în jurisprudența sa, “teoria esențialității” (*Wesentlichkeitstheorie*) bazată pe prevederile de principiu ale art. 20 al. 1 și 2, trebuie aplicată pentru delimitarea domeniului relevant al drepturilor fundamentale (*grundrechtsrelevanter Bereich*), respectiv în concretizarea oricăreia din dispozițiile constituționale ale art. 1-19⁹ unde Legea Fundamentală impune reglementarea, uneori chiar în detaliu, prin norme ale legislativului.¹⁰

Considerente similare și-au făcut loc și în expunerile mai recente ale doctrinarilor români. O primă distincție, credem, că se cuvine făcută între legile organice și legile ordinare. În ceea ce le privește pe cele dintâi, la o analiză a catalogului drepturilor social-economice afirmate constituțional, precum și a altor prevederi constituționale cu trimiteri la obligația de legiferare subsecventă, se constată că, în general, aspectele sociale nu sunt supuse reglementării prin legi organice. Aceasta nu înseamnă că constituentul nu le acordă

⁸ Alfred Katz, *Staatsrecht*, ed. C.F. Muller, Heidelberg, 1987, p. 83.

⁹ capitolul I din Constituția RFG referitor la drepturile fundamentale (art. 1 până la art. 19).

¹⁰ Alfred Katz, *Staatsrecht*, op. cit., p. 84 și jurisprudența instanței de contencios constituțional citată de autor. Pentru detalii a se vedea Christoph Degenhart, *Staatsrecht I*, ed. C.F. Muller, Heidelberg, 1992, p. 89 și urm., precum și jurisprudența citată de autor. Pentru comentarii detaliate asupra articolului 80 din legea fundamentală a RFG a se vedea Georg Leibholz, H.J. Rinck, Karl Helberg, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, ed. Dr. Otto Schmidt KG., Köln, 1966, p. 415 și Otto Model, Klaus Muller, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, ed. Carl Heymanns, Köln, 1981, p. 465. Cazuri de speță a se vedea în Culegerea de decizii ale Curții Constituționale Federale *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. I, ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.

importanța cuvenită, deși acest criteriu de apreciere nu este întru totul exact¹¹, mai cu seamă că în art. 73 al. 2 în enumerarea materiilor pentru care se prevede necesitatea adoptării legilor organice se regăsește “organizarea generală a învățământului” și “regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială.” Însă tocmai această formulare de “organizare generală” sau de “regim general” obligă la reflecții mai adânci. Neîndoielnic, ele trimit la coordonate cardinale ale statului social, însă înfăptuirea practică poate crea unele dificultăți. Doctrina a observat și ea practici neunitare ale Parlamentului în preluarea în activitatea legislativă a exigențelor constituționale pentru delimitarea celor două categorii de legi, vorbind, cu referire la sintagmele “regim sau organizare generală”, de concepte juridice nedeterminate¹², la adăpostul cărora prinde rădăcini în unele situații puterea discreționară în interpretare și aplicare.¹³ Curtea Constituțională a subliniat și ea acest aspect, încercând să nuanțeze utilizarea termenului “general” în acest context de către constituent.¹⁴ Date fiind aceste considerente, principiul statului social, analizat în aplicarea sa și prin prisma instituției delegării legislative prevăzute de art. 115 din Constituție, evocă într-adevăr o anume afinitate cu legiferarea pe calea ordonanțelor guvernamentale. Dincolo de legile organice importante adoptate de Parlament în “zonele sociale”, se poate observa tendința legiuitorului de a delega atributul legiferării în zone rezervate legii ordinare către executiv pe calea legilor de abilitare. Dacă analizăm în conținut legile de abilitare adoptate în ultimii 15 ani, și apoi privim statistic ordonanțele de guvern emise în aceeași perioadă de timp, rezultă că o pondere semnificativă au avut-o acele ordonanțe care reglementau mai mult sau mai puțin direct aspecte de ordin social.

¹¹ Legile organice, reprezentând excepția în raport cu cele ordinare, care constituie regula, au fost calificate în doctrină ca fiind legi de aplicare sau de prelungire a dispozițiilor constituționale (**Genoveva Vrabie**, *Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice*, ed. Cugetarea, Iași, 1996, vol. II, p. 161) sau ca legi care privesc organizarea și funcționarea autorităților publice, explicitând sau dezvoltând principiile sau regulile enunțate în Constituție sau având ca obiect relații sociale fundamentale (**Ion Deleanu**, *op. cit.*, vol. II, p. 322).

¹² **Dana Apostol Tofan**, *op. cit.*, p. 238. În același sens și **Corneliu Liviu Popescu**, *Instituția văditei neconstituționalități a legilor*, în “Dreptul”, nr. 5/1996, p. 26 și urm. unde autorul face o enumerare a noțiunilor nedeterminate pe care Constituția le utilizează în cuprinsul său.

¹³ spre pildă în văzul vechii reglementări privind învățământul, legea Învățământului nr. 84/1995, era o lege care în accepțiunea art. 73 al. 2 lit. privește organizarea generală a învățământului, dacă am judeca-o prin conținut și prin prisma prevederilor art. 1: „Prezenta lege reglementează organizarea și funcționarea sistemului național de învățământ.” Există desigur posibilitatea ca legiuitorul să opteze pentru reglementarea generală a acestui domeniu și prin mai multe legi organice, ceea ce nu este cazul deocamdată, însă Parlamentul a adoptat tot ca lege organică și legea 88/1993 privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor, astăzi abrogată prin OUG 75/2005, deși aceasta nu se încadra în conotația de „regim general” ci reglementa mai degrabă aspecte de detaliu. În alte cazuri de reglementare mai detaliată pentru același domeniu legiuitorul a recurs la legi ordinare.

¹⁴ Decizia nr. 2/1995 publicată în M.of. nr. 5 din data: 13.01.1995. Curtea reține în considerentele sale în ceea ce privește legile organice, „art. 72 alin. (2) stabilește domeniile, iar la lit. l) arată că prin asemenea legi se reglementează „regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială”. Este deci evident că folosirea termenului general circumscrie domeniul legilor organice la principiile (regulile) comune, fundamentale, care privesc raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială. Fiind aspectele parțiale, particulare, eventual mai mărunte, pot fi reglementate și prin legi ordinare sau chiar prin acte normative inferioare acestora, în conformitate însă cu acest regim general. Lectura art. 72 alin. (2) din Constituție evidențiază că în mai multe alineate se practică acest procedeu juridic, ca de exemplu: regimul juridic general al proprietății și al moștenirii (lit. k); organizarea generală a învățământului (lit. m); regimul general al cultelor (lit. n).”

În ceea ce privește ordonanțele de urgență adoptate de către Guvern este poate important de menționat că acestea au intervenit printre altele și în modificarea unor legi organice care reglementau “regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele sau protecția socială”, și chiar în nenumărate rânduri. Este o problemă, criticată de altfel în toată perioada până la revizuirea Constituției în 2003. Se remarcă însă, că nici modificările aduse prin revizuirea Constituției la art. 114, devenit 115, din Legea fundamentală, nu au contribuit semnificativ la stăvilirea avalanșei de ordonanțe de urgență, care în domeniul social au continuat să intervină chiar în domenii rezervate legii organice. Privind asupra notelor de fundamentare care însoțesc aceste acte ale guvernului, mai totdeauna ele justificau până la aderarea la Uniunea Europeană urgența reglementării făcând recurs la procesul de transpunere al aquisului comunitar, iar de dată mai recentă – în contextul crizei economice – justificările trimiteau la presiunea impusă de îndeplinirea angajamentelor asumate față de creditorii/partenerii finanțatori externi.

Făcând însă abstracție de aceste motivații, devenite ceva la modă și la adăpostul cărora astăzi aproape că se justifică orice demers legislativ și în orice formă, și privind în particular uzul excesiv de ordonanțe strict din perspectiva statului social, se pot găsi atenuări și justificări legate de oportunitatea, dinamica sau adaptabilitatea la contextul social concret, aspecte care, mai mult sau mai puțin, pot justifica uneori “agresiunea” ordonanțelor de urgență asupra legii organice. Dacă însă privim problema în corelare cu principiul statului de drept, cu postulatul securității juridice și cu protecția încrederii cetățeanului în stabilitatea ordinii de drept, cu care inclusiv statul social trebuie corelat în mod necesar, aceste practici vădese deja în numeroase situații o insuportabilă insecuritate juridică. Rămâne de remarcat că această practică legislativă nu pune doar cetățeanul într-o poziție dificilă față de stat, dar “sufocă” literalmente chiar instituțiile statale chemate să aplice aceste norme, verificându-se odată în plus faptul că disproporția între elaboratul legislativ creat artificial și slaba capacitate administrativă de punere a sa în operă crează astăzi cele mai mari dileme în viața statală.

Practica ordonantelor de urgență ne oferă – și numai dacă ne-am referi doar la reglementări ce privesc configurarea principiului statului social – exemple dintre cele mai bizare de practici legislative, adevărate „capcane” normative. Spre pildă, în anul 2005, după doar doi ani de la adoptarea Codului Muncii prin Legea 53/2003, acesta suferă dramatice modificări prin OUG 65/2005¹⁵, constatându-se ulterior că doar parte din acestea au fost

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 576 din 5 iulie 2005.

aprobate prin Legea 371/2005 de aprobare a acestei ordonanțe¹⁶, ceea ce a făcut ca în decurs de numai câteva luni să asistăm de fapt la o dublă modificare. Mai discutabil a fost însă faptul că aceste modificări aduse prin ordonanța de urgență purtau stigmatul unor modificări de fond, acuzația fiind, la acea vreme, ca în forma sa inițială din 2003 Codul muncii era prea social, prea favorabil angajaților. Similar avea să se pună problema și în anul 2011 în contextul crizei economice, când prin Legea 40/2011¹⁷ aveau să fie aduse modificări substanțiale, apreciate ca avantajând într-o anumită măsură angajatorii, însă cel puțin în acest caz era vorba de modificări aduse prin lege.

Asemenea exemple de incoerență legislativă generată de intervenția ordonanțelor de urgență pot fi identificate și într-un alt domeniu major, cel al sistemului public de pensii. Legea 263/2010¹⁸, noua reglementare cadru a acestui domeniu, urma să intre în vigoare la data de 1 ianuarie 2011, însă la data de 30 decembrie 2010 prin OUG 117/2010¹⁹ legea suferă modificări substanțiale, chiar înainte de a intra în vigoare. Interesanta este însă și maniera legislativă, având în vedere că OUG 117/2010 are în vedere modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale, deci nu este destinată a interveni ținând seama de legea 263/2010. Ea modifică această lege organică prin „ricoseu”, adică în virtutea unor măsuri financiar-fiscale, în condițiile în care precitata ordonanță de urgență modifică nu mai puțin de 14 alte acte normative. Deși atare modalități de reglementare par de neconceput vizavi de rigorile legislative, vom mai nota că maniera legiferării „la pachet”, chiar prin ordonanțe de urgență, este, din păcate, încetățenită și în alte materii.

În fine, Legea educației naționale nr. 1/2011²⁰, a cărei naștere și intrare în vigoare va rămâne o mostră de constituționalism autohton, a suferit în decurs de 3 ani nu mai puțin de nouă modificări, însă trei dintre ele, și cele mai substanțiale, prin ordonanțe de urgență.²¹ OUG 49/2014 consemnează o modificare dramatică a legii, nu doar prin anvergura sa dar și prin soluțiile legislative introduse, soluții apreciate ca fiind contrare principiilor originare ale legii și, în general, scopului urmărit de legiuitor prin însăși spiritul legii. În mediile

¹⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 1147 din 19 decembrie 2005.

¹⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 225 din 31 martie 2011.

¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 852 din 20 decembrie 2010.

¹⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 891 din 30 decembrie 2010.

²⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 18 din 10 ianuarie 2011.

²¹ Două dintre acestea au intervenit în chiar primul an de la intrarea în vigoare iar cea de a treia în 2014 (este vorba de deja celebra OUG 49/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 486 din 30 iunie 2014).

academice, și nu numai, sunt și azi de actualitate criticile legate și de modul intempestiv de adoptare a OUG 49/2014, iar dincolo de aceasta rămâne seismul social generat de acest act normativ dublat de un conflict politic (la limita conflictului de natură constituțională) dintre Guvern și Președintele României, ultimul cerând public în nenumarate rânduri atacarea acestei ordonanțe la Curtea Constituțională de către Avocatul Poporului. Se observă, așadar, că aceste practici de legiferare transcend demult contextului strict juridic și ies, practic, din perimterul regulilor constituționale. Faptul că ele generează semnale certe de adversitate din partea diferitelor medii sociale interesate sau vizate crează o gravă problemă de acceptanță și tolerantă față de atare practici. Se poate spune ca prin aceasta „fenomenul” ordonanțelor de urgență depășește – nu neapărat cantitativ sau numeric dar, cu siguranță, substanțial – clasicele paradigme constituționale, astfel încât, nici chiar un principiu precum cel a statului social, care impune activism și acțiune statală, nu mai poate constitui astăzi o justificare plauzibilă.

III. Angajarea răspunderii Guvernului și principiul statului social

Cu privire directă asupra edificării normative a statului social se cuvine evocată și o altă tendință criticabilă înregistrată în ultimii ani. Statistic vorbind, cazurile în care diferitele Guverne și-au asumat răspunderea în baza art. 114 din Constituție nu pare a fi, la prima vedere numeroase. Dincolo de statistici, însă, stă realitatea uluitoare după care aproape toate reglementările legislative fundamentale ce vizează statul social, aflate azi în vigoare în România, au fost adoptate prin procedeele legislative al angajării răspunderii Guvernului.

Fără pretenția de a fi exhaustivi, vom enumera unele din actele normative care constituie coloana vertebrală a statului social și care au devenit legi prin asumarea răspunderii guvernamentale: Codul Muncii în vigoare (legea 53/2003), Legea privind reforma în domeniul sănătății (devenită legea 95/2006, de altfel un consistent pachet legislativ care, prin abrogarea mai multor legi esențiale în domeniu aflate în vigoare până la acea dată, urmărește să reglementeze unitar această materie), Legea salarizării unice în domeniul bugetar (devenită legea 329/2009), Legea educației naționale (devenită legea 1/2011), Legea de modificare a Codului Muncii (devenită legea 40/2011), Legea dialogului social (devenită legea 62/2011), Legea asistenței sociale (devenită legea 292/2011).

Chiar dacă nu este aici locul pentru a analiza condițiile și rațiunea constituțională și politică a instituției angajării răspunderii Guvernului, vom constata totuși, privind

retrospectiv, că de principiu, la data recurgerii la acest procedeu nu puteau fi identificate la modul serios împrejurări care să justifice în spiritul Legii fundamentale o clarificare a raporturilor între legislativ și executiv. Din păcate, analizând și alte cazuri în care, în nu prea îndelungata noastră practică politică, s-a recurs la acest procedeu, se pare că între vreme mult din esența și rațiunea constituțională a acestei instituții s-a pervertit, ea fiind deturnată de la sensul atribuit de constituent și folosită pentru a obține elaboratul legislativ în dauna Parlamentului, respectiv, fără a-l mai trece prin acest filtru. Indiferent care ar fi justificările este cert ca efectele sunt dintre cele mai nocive în plan legislativ.

Raportându-ne în mod concret la legile enunțate anterior și care interesează în cel mai înalt grad configurarea statului social în România, vom constata că cele arătate mai sus rămân în egală măsură valabile. Mai mult decât atât, procedeu angajării răspunderii în această materie este criticabil sub o serie de alte aspecte particulare. Nu e greu de observat că aceste legi constituie fundamentul statului social, iar adoptarea lor prin procedura angajării răspunderii semnifică, în opinia noastră, însăși eludarea impardonabilă a mandatului social conferit de constituent legiuitorului. Este suficient, credem, să ne raportăm la deja bine definitele teze occidentale despre esențialitate și domeniul relevant al drepturilor fundamentale, cum au fost enunțate mai sus, pentru a realiza că, din perspectivă constituțională, este nepermis ca legi cardinale privind statul social să fie promovate fără ca legislativul să fi statuat nici un moment asupra lor. Acesta este, fără echivoc, un motiv de neconstituționalitate formală. Ni se pare că această stare de lucruri este chiar mai criticabilă decât însăși reglementarea acestor domenii prin ordonanțe de urgență, căci în cazul acestora din urmă, unde finalmente legiuitorul are totuși în mod efectiv ultimul cuvânt, constituentul prevede că nu pot afecta instituții fundamentale ale statului sau drepturi și libertăți fundamentale, pe când procedura asumării răspunderii atribuie Parlamentului sub formă de legi emanații normative ale Guvernului fără nici un fel de restricție în conținut. Aceasta ne face să reflectăm dacă nu cumva însăși asumarea răspunderii Guvernului nu ar trebui regândită, sau cel puțin amendată, în privința conținutului concret al legilor care astfel “sunt trecute”, mai cu seamă că, într-o asemenea manieră, de dată mai recentă au devenit legi consistente pachete normative și în alte domenii cruciale precum proprietatea sau justiția.

Revenind însă la legile arătate mai sus, mai apar unele elemente de fond care îndreptățesc această critică. Toate aceste legi abrogă la rândul lor reglementări mai vechi (uneori semnificative la număr), cele mai multe dintre ele legi ale Parlamentului adoptate de dată recentă, sau ordonanțe ale Guvernului aprobate recent de către Parlament. Toate aceste

legi vizau aspecte fundamentale sau părți integrante a ceea ce se înțelege prin stat social, și făceau obiectul deciziei legislative ca urmare a unui firesc proces de cântărire și valorizare a nevoilor specifice. Poate e prea mult, și de altfel nu face obiectul acestor considerente, să analizăm aici în ce măsură aceste legi nu mai corespundeau momentului și ce aduc diferit, sau în plus, noile reglementari, dar dincolo de aceste aspecte rămâne realitatea că în aceasta manieră fundamentul legal al statului social suferă o grea lovitură pentru că rămâne străin de voința legiuitorului. Câtă dreptate se află depozitată în această afirmație ne arată exemplele oferite anterior care indică gradul relativ ridicat de perisabilitate al acestor acte normative, devreme ce s-a resimțit la foarte scurt timp nevoia de a interveni cu modificări asupra lor. S-ar putea spune că e vorba de schimbarea opticii prin schimbarea Guvernului sau a majorității parlamentare, însă ne întrebăm : nu acesta era rostul dezbaterii parlamentare, nu aceasta era calea de a concilia la momentul adoptării diferitele optici și interese politice existente? Cât despre durabilitatea acestor reglementari, rămâne să decidă viitorul.

IV. Dinamica legislativa și „mania codificărilor”

Este evident că ultimii ani marchează o tendință legislativă nemaîntâlnită la această scară niciodată în istoria modernă a României. Ea marchează două direcții care pot fi complementare până la un punct. Prima evocă o „manie” a (re)codificării, ceea ce se traduce prin schimbarea „tradiționalelor” coduri ce constituie fundamentul legalității statului, iar cea de a doua evocă o ambiție dusă la extrem de a schimba sectorial reglementări existente. Raportat la istoria dreptului românesc se poate spune că trăim momente epocale, căci niciodată nu s-a mai întâmplat ca în decurs de nici trei ani cele „patru mari coduri” să fie înlocuite.²² Făcând abstracție de faptul că această operă de legiferare și mai ales punerea ei în vigoare a constituit un proces însoțit de numeroase sincope și ambiguități, noile realități normative constituie o imensă provocare pentru ordinea de drept, care astfel este descompusă și recompusă în piesele sale esențiale.

Se poate constata însă că aceste mutații legislative se regăsesc însă și la nivelul imediat următor, respectiv în domeniile sectoriale. Deși în ultimii ani tendința de a adopta noi reglementari în zone în care existau reglementari relativ recente este una generalizată, ne vom

²² Referirea se face evident la Codul civil (legea 287/2009) intrat în vigoare la 1 octombrie 2011, Codul de procedură civilă (legea 134/2010), intrat în vigoare la data de 15 februarie 2013, Codul penal (legea 286/2009) și Codul de procedură penală (legea 135/2010), ambele intrate în vigoare la 1 februarie 2014.

indrepta atenția asupra acelor domenii care tradițional circumscriu sfera statului social. Astfel, la întrebarea dacă principiul constitutional al statului social impune cu adevărat o atare dinamică legislativă, răspunsul nu poate fi afirmativ. Deși, acest principiu cere o certă capacitate de reacție și un anumit militantism din partea statului, el nu poate fi pus în legătură directă cu necesitatea de a schimba intempestiv cadrul legislativ general în domeniile sociale, deci principiul nu poate fi sinonim cu o permanentă „reformare” a acestor domenii. Dacă ne raportăm la exemplele date la un punct anterior vom observa cu adevărat că toate „marile domenii” sociale au fost (re)reglementate în ultimii ani, deci avem reglementări cadru noi cu toate că acestea nu au lipsit anterior și, de principiu, nu aveau cum să se petreacă mutații sociale majore care să împingă spre desuetudine vechile reglementări.

Drept urmare, condițiile sociale concrete nu erau de natură să impună atare mutații legislative. Pe de altă parte, trebuie observat că vechile reglementări, în proporție covârșitoare, datau din perioada de preaderare și fuseseră elaborate pe necesitățile alinierii la aquis-ul comunitar. În acest sens, nici realitățile postaderare nu puteau să justifice, prin ele însele, necesități de ordin obiectiv pentru atare modificări legislative cardinale.

Consecința directă a unei asemenea dinamici legislative este ușor de întrevăzut, căci ea amenința să se transforme în chiar opusul a ceea ce este rațiunea unei norme juridice. Dacă este corect ca norma juridică este valorizarea unei nevoi sociale existente la un moment dat, deci că dreptul acționează diriguitor asupra unei stări de fapt căreia statul trebuie să îi răspundă, atunci realitățile normative contemporane indică simptome contrare. Este cert că ambițiile de reformare la nesfârșit a acelorași stări de fapt indică o dinamică juridică mai mare decât însăși dinamica socială a relațiilor supuse reglementării. Demn de observat este că inadvertențele nu se opresc numai la nivel formal, redacțional. Ele sunt, de regulă, consecința unor vicii de fond, a faptului că de multe ori normele edictate nu sunt în consonanță cu nevoile concrete din societate, lipsindu-le efectiv corelarea cu datul natural la momentul intrării lor în vigoare. Fără a fi exagerat de critici, trebuie spus că în domeniul social multe din reglementările transpuse, spre exemplu, prin absorbirea aquisului comunitar sunt grefe legislative neizbutite, matrice normative plămădite prea timpuriu pentru anumite conjuncturi și fenomenologii sociale încă insuficient definite, dar posibil prefigurabile, ceea ce constituie o anomalie de fond a procesului legislativ.

Chiar admitând că în prezent există o relativă dinamică a dezvoltării relațiilor sociale, nevoile, raportate la gradul relativ redus de bunăstare, sunt încă unele în egală măsură simple dar acute. Modelul social actual în România, nu numai că nu asigură o satisfacere decentă a

acestor nevoi simple, dar le abordează prin prisma unor tipare normative sofisticate și crează mecanisme instituționale greoaie. Clivajul actual între ambițioasa configurare a statului social la nivel legislativ la un pol iar la celălalt pol slaba capacitate administrativă de implementare a soluțiilor legislative în corelare cu lipsa cronică de resurse, este principalul handicap în crearea unui model eficient. De aceea nici nu poate mira pe nimeni tendința actuală a executivului și legislativului de a modifica neconținut dispozițiile legale în materie. Se poate însă constata că un asemenea curent încetează a mai fi benefic, el cauționând finalmente îndepărtarea atât de la rigorile principiului statului social cât și de la cele ale statului de drept, întrucât induce o foarte largă putere discreționară atât la nivelul legislativului cât și la nivelul autorităților chemate să aplice asemenea dispoziții legale.