

METODOLOGIA CUPRINZÂND ORIENTĂRILE/GHIDUL/BUNELE PRACTICI DE ELABORARE ȘI FUNDAMENTARE A PROIECTELOR DE ORDONANȚĂ URGENTĂ ALE GUVERNULUI CA INSTRUMENT DE REGLEMENTARE

Capitolul I

Circumstanțele utilizării ordonanțelor de urgență ca instrument de reglementare

1. Delegarea legislativă

Instituția delegării legislative, reglementată de prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, constituie, în esență, un transfer al unor atribuții legislative pe cale constituțională, în situații extraordinare, către autoritatea publică a puterii executive.

Atât ca origine, cât și ca actuală consacrare constituțională, delegarea legislativă se individualizează prin statutul său de excepție în materia legiferării, plenitudinea competenței sub acest aspect revenind Parlamentului, în calitate de organ reprezentativ suprem și unică autoritate legiuitoare a țării [art.61 alin.(1) din Constituție¹], iar nu Guvernului, al cărui rol este ca, "potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament", să asigure "realizarea politicii interne și externe a țării" și să exercite "conducerea generală a administrației publice" [art.102 alin.(1) din Constituție²].

Rațiunea utilizării ordonanțelor de urgență se deduce din normele constituționale de referință: necesitatea adoptării, în situații extraordinare, a unor măsuri urgente, prin norme de nivelul legii, organice sau ordinare.

Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor de urgență ale Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept criterii de constituționalitate, cu privire la îndeplinirea sau nu a exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională, în calitate de garant al supremației Constituției [art.102 alin.(1) din Constituție³].

Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, regimul ordonanței de urgență se referă la:

- *cazurile în care poate fi emisă*: situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acesteia [art.115 alin.(4)⁴];
- *domeniul de reglementare*: acesta poate fi și de natura legilor organice, caz în care legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție; ordonanța de urgență nu poate fi însă adoptată în domeniul legilor constituționale, nu poate afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică [art.115 alin.(6) din Constituție⁵];

¹**Art.61 alin.(1) din Constituție:**

"(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării."

²**Art.102 alin.(1) din Constituție:**

"(1) Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice."

³**Art.142 alin.(1) din Constituție:**

"(1) Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției."

⁴**Art.115 alin.(4) din Constituție:**

"(4) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora."

⁵**Art.115 alin.(6) din Constituție:**

- *intrarea în vigoare*: numai după depunerea spre dezbateră în procedură de urgență la prima Cameră sesizată și convocarea obligatorie a Parlamentului, dacă acesta nu se află în sesiune [art.115 alin.(5)⁶]. Ordonanțele de urgență cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping prin lege [art.115 alin.(7)⁷].

Întrucât prevederile constituționale stabilesc cadrul și limitele exercitării delegării legislative, condiționând legitimitatea și deci constituționalitatea ordonanțelor Guvernului de îndeplinirea unor cerințe exprese, calificate în jurisprudența Curții Constituționale drept ***criterii de constituționalitate***, cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea exigențelor constituționale se poate pronunța doar instanța constituțională.

Odată cu Decizia nr. 1221 din 12 noiembrie 2008²⁶, Curtea Constituțională a adus în balanță un nou element care limitează sfera de acțiune a Guvernului prin adoptarea ordonanțelor de urgență. Prin decizia menționată, Curtea a statuat că „adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 136/2008 nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptată de Parlament. Așa fiind, în condițiile în care legiuitorul primar a stabilit deja prin Legea nr. 221/2008 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 730 din 28 octombrie 2008, condițiile și criteriile de acordare a acestor creșteri salariale, Guvernul, prin intervenția sa ulterioară, intră în conflict cu prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora «Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării»”.

De asemenea, prin Deciziile nr. 842 din 2 iunie 2009²⁷, nr. 984 din 30 iunie 2009²⁸ și nr. 989 din 30 iunie 2009²⁹, Curtea a stabilit că „adoptarea ordonanțelor de urgență numai în scopul contracarării unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptată de Parlament încalcă art. 1 alin. (4), art. 61 alin. (1), art. 115 alin. (4)”.

Din cele patru decizii, menționate cu titlu exemplificativ, rezultă cu evidență că Guvernul, cu ocazia adoptării ordonanțelor de urgență, pe lângă respectarea condițiilor prevăzute de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție, trebuie să țină cont și de dispozițiile constituționale ale art. 61 alin. (1). Guvernul, prin adoptarea unei ordonanțe de urgență, nu poate în mod fățiș să se opună unei legi deja adoptate de Parlament.

2. Ordonanțele de urgență trebuie să respecte cerințele impuse de art.115 alin.(4) din Constituție

Curtea Constituțională a elaborat o vastă jurisprudență în materia adoptării ordonanțelor de urgență, respectiv în privința condițiilor pe care acestea trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele înscrise în art.115 alin.(4) din Legea fundamentală. Din această perspectivă, relevante sunt Decizia nr.255 din 11 mai 2005, Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014 sau Decizia nr. 859 din 10 decembrie 2015, prin care Curtea a statuat că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: - ***existența unei situații extraordinare, reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței de urgență.***

"(6) Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică."

⁶ **Art.115 alin.(5) din Constituție:**

"(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1)."

⁷ **Art.115 alin.(7) din Constituție:**

"(7) Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alineatului (3)."

A. Situație extraordinară - jurisprudența Curții Constituționale

A. Considerentele Curții Constituționale cu privire la posibilitatea Guvernului de a emite ordonanțe de urgență

A.1. Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa că posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, **nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului** și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență. Posibilitatea executivului de a governa prin ordonanțe de urgență trebuie să fie, în fiecare caz, justificată de existența unor situații excepționale, care impun adoptarea unor reglementări urgente. (Decizia nr.15 din 25 ianuarie 2000, cu titlu exemplificativ)

A.2. Curtea a reținut că reglementarea pe calea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență constituie, așa cum se prevede expres în art.115 din Constituție, **o atribuție exercitată de Guvern în temeiul delegării legislative**, iar **depășirea** limitelor acestei delegări, stabilite prin însuși textul Constituției, reprezintă o **imixtiune nepermisă în competența legislativă a Parlamentului**, altfel spus, o violare a principiului separației și echilibrului puterilor în stat". (Decizia nr.544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.568 din 30 iunie 2006, cu titlu exemplificativ)

A.3. Pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară **existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public**. (Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, cu titlu exemplificativ)

A.4. Numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. **Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat**. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta actul normativ sau de a nu adopta, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale (a se vedea în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.68 din 27 februarie 2017)

A.5. Legiuitorul constituent derivat, **prin folosirea sintagmei "situație extraordinară", a încercat "restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului**, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el însuși este suveran să le determine". **Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun**, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "a căror reglementare nu poate fi amânată", consacându-se astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării. (Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, cu titlu exemplificativ)

A.6. Curtea a statuat că nu se constituie într-o situație extraordinară cazurile cu implicații financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești. Aceste aspecte țin de oportunitatea adoptării reglementării. **Implicațiile financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești** se pot constitui într-o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din

Constituție, *în măsura în care asemenea măsuri sunt motivate, în mod fundamentat, de apărarea stabilității economice a statului român*. O atare situație extraordinară, în mod evident, are un caracter temporar, regula în această materie fiind executarea hotărârilor judecătorești în conformitate cu dreptul comun în materie. Altfel, **Guvernul nu poate uza de reglementarea, în viitor, în mod nelimitat, a unor proceduri derogatorii de la dreptul comun atunci când statul este debitor**; este sarcina statului să găsească soluții pentru executarea conformă a hotărârilor judecătorești, potrivit dreptului comun. În caz contrar, nu ar mai exista o situație extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție, ci, mai degrabă, s-ar pune în evidență elemente de oportunitate legislativă. (Decizia nr.188 din 26 mai 2020, cu titlu exemplificativ)

A.7. Folosirea ordonanțelor de urgență pentru punerea de acord a legislației naționale cu cea comunitară în situația în care era iminentă declanșarea procedurii de infringement în fata Curții de Justiție este pe deplin constituțională” (Decizia nr.802 din 19 mai 2009, cu titlu exemplificativ)

B. Urgența reglementării - jurisprudența Curții Constituționale

B. Considerentele Curții Constituționale cu privire la posibilitatea Guvernului de a emite ordonanțe de urgență

B.1. Pentru a fi pe deplin respectate exigențele art.115 alin.(4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că **nu exista vreun alt instrument legislativ** ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative”. (Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, cu titlu exemplificativ)

B.2. Numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, **care nu au putut fi prevăzute**, poate determina apariția unei **situații a cărei reglementare se impune cu celeritate**. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. (Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, cu titlu exemplificativ)

B.3. Urgența reglementării apare atunci când o situație extraordinară - care se abate semnificativ de la obișnuit, este preexistentă urgenței, este cuantificabilă și obiectivă determină, prin aceste caracteristici, necesitatea reglementării **imediate, fără întârziere, a unor măsuri prompte și adecvate, în lipsa cărora ar exista riscul iminent al producerii unor consecințe negative** de natură să afecteze un anumit interes public sau chiar drept fundamental. (Decizia nr.60 din 12 februarie 2020, cu titlu exemplificativ)

B.4. Urgența reglementării nu echivalează cu existența situatei extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare (Decizia nr.421 din 9 mai 2007, Decizia nr.361 din 26 mai 2016, cu titlu exemplificativ)

B.5. Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a **urgenței**, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta **nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv**, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă **asemenea factori nu sunt cuantificabili**, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un **caracter arbitrar**, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative ”. (Decizia nr.255 din 11 mai 2005, cu titlu exemplificativ)

B.6. Jurisprudența Curții Constituționale a statuat, cu privire la **conceptul de situație extraordinară și conceptul de urgență**, că acestea **nu se suprapun cu motivarea utilității reglementării, a oportunității** adoptării actului normativ **sau cu scopul/rațiunea legiferării**”. (Decizia nr.83 din 18 februarie 2020, cu titlu exemplificativ)

Capitolul II

Procedurile aferente inițierii și aprobării ordonanțelor de urgență. Rolul Secretariatului General al Guvernului și al Ministerului Justiției pentru asigurarea filtrării și a controlului general al calității.

Conform art.31 alin.(1) lit.a) teza a 2-a din Legea nr.24/2000, pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse. De asemenea, la ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare [art.43 alin.(2)].

Există mai multe *filtre* plasate consecutiv pe parcursul procesului de luare a deciziilor pentru a se asigura că sunt îndeplinite criteriile de justificare a OUG:

1. Secretariatul General al Guvernului, prin Departamentul pentru Relația cu Parlamentul - prin avizul de oportunitate emis în prealabil

Proiectele de ordonanțe de urgență sunt avizate în prealabil, din punctul de vedere al oportunității emiterii lor, de Secretariatul General al Guvernului (SGG), prin Departamentul pentru relația cu Parlamentul (DRP). Această atribuție se regăsește în art.3 alin.(1) lit.a) și art.5 alin.(2) lit.k) din *Hotărârea Guvernului nr.137/2020 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului, cu modificările și completările ulterioare*.

La emiterea avizului de oportunitate, SGG prin DRP are în vedere următoarele:

Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările și completările ulterioare, reglementează la art.31 următoarea procedură de avizare prealabilă a proiectelor de ordonanță de urgență, evidențiind rolul SGG prin DRP încă înainte de promovarea reglementării sub forma ordonanței de urgență:

- proiectele de ordonanță de urgență sunt avizate, în prealabil începerii procedurii de consultare prevăzute la art.24 din același Regulament, de către SGG, prin DRP, din punctul de vedere al oportunității promovării acestora pe calea delegării legislative, în sensul motivării temeinice a situației extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și a prezentării consecințelor neadoptării proiectului de act normativ în regim de urgență;
- la primirea avizului de oportunitate din partea SGG, prin DRP, inițiatorul prezintă proiectul de ordonanță de urgență în cadrul reuniunii de lucru pregătitoare ședinței Guvernului, în vederea anunțării;
- după anunțarea în reuniunea de lucru pregătitoare inițiatorul demarează procedura de avizare în termenele stabilite potrivit prevederilor Regulamentului;
- după obținerea tuturor avizelor, ordonanțele de urgență sunt prezentate în reuniunea de lucru pregătitoare, iar apoi sunt incluse pe agenda de lucru a ședinței Guvernului;
- în situația în care avizul este negativ, proiectul de ordonanță de urgență va putea fi refăcut sub forma unui proiect de lege și va fi promovat ca atare, cu îndeplinirea tuturor procedurilor prevăzute în regulament.

Avizul de oportunitate este valabil pentru o perioadă de 20 de zile calendaristice de la data emiterii.

La elaborarea avizului de oportunitate, SGG prin DRP are în vedere, în principal, respectarea de către fiecare proiect de ordonanță de urgență a următoarelor condiții de fond și de formă:

- proiectul trebuie să cuprindă în mod obligatoriu un preambul în care să fie justificată urgența; conform art.43 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, preambulul trebuie să cuprindă prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare;

- Nota de fundamentare a proiectului trebuie să cuprindă, prezentate distinct, elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementare imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe negative care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse, așa cum se prevede în art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Instrumentul de prezentare și motivare al proiectului trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu, elementele prevăzute în *Hotărârea Guvernului nr.443/2022 pentru aprobarea conținutului instrumentului de prezentare și motivare, a structurii raportului privind implementarea actelor normative, a instrucțiunilor metodologice pentru realizarea evaluării impactului, precum și pentru înființarea Consiliului consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative - Anexa nr.1 "Conținutul instrumentului de prezentare și motivare", Secțiunea a 2-a "Motivul emiterii actului normativ", punctul 2.2 "Descrierea situației actuale", litera g), respectiv:*

"g) pentru ordonanțele de urgență se vor prezenta distinct elementele obiective ale situației extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, prin evidențierea următorilor indicatori care să permită circumstanțierea utilizării acestora:

g_1 – descrierea situației cuantificabile, obiective și independente de voința Guvernului, care nu a putut fi prevăzută, care ar pune în pericol un interes public în lipsa reglementării prin ordonanță de urgență;

g_2 - descrierea pericolului de natură să afecteze interesul public în lipsa adoptării ordonanței de urgență prin raportarea la cel puțin următoarele elemente: pericolul se abate semnificativ de la obișnuit și acest pericol impune recurgerea la această cale de reglementare pentru evitarea unei grave atingeri a interesului public;

g_3 - descrierea consecințelor negative care se pot produce prin neadoptarea soluției legislative preconizate prin ordonanța de urgență;

g_4 - justificarea imposibilității utilizării unui alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative avute în vedere la g_3;"

- proiectul trebuie să nu fie promovat în domeniul legilor constituționale, să nu afecteze regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și să nu vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică;

- la elaborarea avizului de oportunitate este avută în vedere și invocate și aspectele cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale a României în materia delegării legislative de ordin constituțional.

2. Guvernul - în situația în care avizul de oportunitate este negativ

Dacă autoritatea care a elaborat proiectul de ordonanță de urgență susține necesitatea promovării lui în această formă, chiar după obținerea unui aviz de oportunitate negativ, proiectul, însoțit de o notă explicativă privind motivele neacceptării avizului nefavorabil, se înscrie pe agenda de lucru a ședinței Guvernului în care se va adopta o hotărâre finală - art.31 alin.(5) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările și completările ulterioare.

3. Consiliul consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative - în etapa de consultare publică și consultare preliminară interinstituțională

În etapa de consultare publică și de consultare preliminară interinstituțională, *Consiliul consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative* analizează conformitatea instrumentelor de prezentare și motivare care însoțesc proiectele de ordonanță de urgență anterior adoptării lor în ședința Guvernului, raportându-se la cerințele și standardele prevăzute de legislația în domeniul evaluării impactului aflată în vigoare și formulează puncte de vedere favorabile, cu sau fără observații și propuneri, și avize nefavorabile.

În cazul punctelor de vedere favorabile cu observații și propuneri și al celor nefavorabile, instituția inițitoare trebuie să revizuiască nota de fundamentare a proiectului de ordonanță de urgență și studiul de impact în situația în care acesta este necesar. Asupra documentelor astfel revizuite, *Consiliul consultativ* emite un nou punct de vedere.

4. Ministerul Justiției - care încheie procesul de avizare interinstituțională

Proiectele de ordonanță de urgență se transmit de către inițiator Ministerului Justiției în original numai după obținerea tuturor avizelor autorităților publice interesate în aplicare. Ministerul Justiției analizează și avizează, după caz, exclusiv din punctul de vedere al constituționalității, legalității și tehnicii legislative, proiectele de acte normative elaborate de alte ministere, încheind operațiunile din etapa de avizare. Această atribuție este prevăzută în cadrul art.20 alin.(7) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009 și în cadrul art.6 pct.II poz.6 din *Hotărârea Guvernului nr.652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare*.

În acest scop, la nivelul Ministerului Justiției, la nivelul direcției de specialitate (Direcția Avizare Acte Normative) se analizează documentația transmisă de către inițiator, se efectuează documentarea cu privire la legislația aplicabilă, procedând, când este cazul, la corelarea prevederilor ce fac obiectul proiectului, cu dispozițiile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, urmărind, totodată, compatibilitatea actului normativ propus spre adoptare cu reglementările naționale constituționale și legale, precum și cu cele europene aplicabile în domeniu și se propune avizarea proiectului sau se formulează observații și propuneri sub aspectul constituționalității și/sau al legalității, precum și potrivit cerințelor normelor de tehnică legislativă, după caz.

În procedura de avizare reglementată de Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, este necesar ca proiectul de act normativ să parcurgă **2 etape**:

1. Analiza copiei proiectului, forma însușită doar de către inițiator, care face obiectul formulării unui punct de vedere al Ministerului Justiției cu scopul de a oferi inițiatorului sprijin în configurarea soluțiilor legislative și a sesizării unor eventuale probleme de fond.

2. Analiza originalului proiectului, în forma rezultată după finalizarea procesului de avizare interministerială, care face obiectul avizului de legalitate al Ministerului Justiției și care se încheie cu o soluție de aviz favorabil fără observații, aviz favorabil cu observații sau aviz negativ.

În privința proiectelor de ordonanță de urgență, analiza proiectului se desfășoară prin raportare la art.115 alin.(4) și (6) din Constituție, precum și prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale în materie. Unul dintre scopurile revizuirii Constituției în anul 2003 a fost tocmai delimitarea mai clară a marjei de apreciere a Guvernului în privința ordonanțelor de urgență, controlul ex-post realizându-se de o manieră efectivă de către Curtea Constituțională.

În vederea emiterii avizului de legalitate, analiza efectuată de Ministerul Justiției parcurge următorii **pași**:

1. Se verifică îndeplinirea condițiilor procedurale dacă proiectul este original, dacă este însușit de către inițiator și dacă are toate avizele necesare, încât să poată face obiectul avizului de legalitate al Ministerului Justiției.

2. Se verifică conținutul instrumentului de prezentare și motivare, respectiv, dacă soluțiile legislative sunt motivate conform art.31 din Legea nr.24/2000, dacă instrumentul are structura prevăzută de lege, dacă este corelat cu textul proiectului, dacă sunt menționate și efectuate toate procedurile prevăzute de lege și de formatul instrumentului, dacă au fost incluse ca avizatori toate instituțiile interesate în aplicare și al căror aviz este prevăzut de legislație prin raportare la obiectul de reglementare al proiectului.

3. Se verifică elementele de constituționalitate extrinsecă ale proiectului de ordonanță de urgență în conformitate cu art.115 alin.(4) din Constituție și includerea lor în Nota de fundamentare conform legii. De asemenea, se verifică susținerea argumentelor din instrumentul de prezentare și motivare pe baza documentației anexate proiectului și realitatea și conformitatea celor prezentate în instrument prin raportare la documentația furnizată. Este avută în vedere toată documentația prevăzută de legislație care susține operațiunile din cadrul proiectului.

4. Se verifică textul proiectului prin raportare la cadrul constituțional și legal (de drept intern sau european) incident față de obiectul de reglementare al proiectului. Se verifică ca preambulul proiectului să îndeplinească exigențele constituționale și legale și să includă elementele prevăzute și de jurisprudența Curții Constituționale în materie. De asemenea, se verifică în detaliu conținutul proiectului astfel încât acesta să nu cuprindă afectarea regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică, prin raportare la art.115 alin.(6) din Constituție și la jurisprudența Curții Constituționale.

5. Se verifică respectarea normelor de tehnică legislative în conformitate cu Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. Consiliul Legislativ

Forma proiectului de ordonanță de urgență, rezultată după finalizarea procesului de avizare interministerială și obținerea avizului de legalitate al Ministerului Justiției, este supusă avizării Consiliului Legislativ prin grija SGG. Atribuțiile Consiliului Legislativ în domeniu sunt prevăzute la art.2-4 din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, și la art.3 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.2/2022.

Astfel, Consiliul Legislativ analizează proiecte de ordonanță de urgență, din punctul de vedere al legalității soluțiilor preconizate și al tehnicii legislative, al încadrării lor în contextul sistemului legislativ, al conexiunilor, al incidențelor cu alte acte normative, al concordanței cu reglementările Uniunii Europene și al tuturor implicațiilor acestora.

Examinarea proiectelor de ordonanță de urgență de către Consiliul Legislativ urmărește, în principal, următoarele:

- concordanța soluțiilor legislative propuse cu prevederile și principiile Constituției, cu legile-cadru în domeniu și cu actele normative de nivel superior;
- corelarea cu prevederile din convențiile internaționale la care România este parte;
- înlăturarea unor eventuale contradicții sau necorelări din textul proiectului;
- caracterul complet al soluției legislative propuse, prin raportare la domeniul de reglementare;
- implicațiile noii reglementări asupra legislației în vigoare și modul cum acestea se regăsesc în textul proiectului prin abrogări, modificări sau completări;
- evitarea unor eventuale paralelisme în reglementare, prin raportare la alte acte normative;

- concentrarea în reglementări unitare a unor dispoziții din aceeași materie care sunt cuprinse în mai multe acte normative;
- redactarea corespunzătoare a textului proiectului, asigurarea corectitudinii și a clarității exprimării juridice, a unității terminologice, a unei bune sistematizări a acestuia și respectarea celorlalte reguli de tehnică legislativă.

Avizul Consiliului Legislativ este consultativ, însă proiectele de ordonanțe de urgență se supun spre adoptare Guvernului numai cu avizul Consiliului Legislativ cu privire la legalitatea măsurilor preconizate și la modul în care sunt realizate cerințele anterior menționate.

Avizul Consiliului Legislativ este transmis prin grija SGG inițiatorului, acesta având obligația de a reanaliza și, după caz, de a reface proiectul. În situația în care inițiatorul nu acceptă total sau parțial observațiile și propunerile din avizul Consiliului Legislativ, acesta va întocmi o notă justificativă cuprinzând argumentele care au condus la neînsușirea observațiilor și propunerilor respective.

Proiectele de ordonanțe de urgență cărora li s-au adus modificări de fond ca urmare a discutării și adoptării lor în ședința Guvernului vor fi supuse unei noi avizări a Consiliului Legislativ. În situația în care, ca urmare a noii avizări de către aceste autorități, este necesară operarea unor modificări de fond ori avizul respectiv este negativ, proiectul de ordonanță de urgență va fi repus în mod obligatoriu pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.

Imediat după adoptare, inițiatorii au obligația de a transmite SGG instrumentul de prezentare și motivare, semnat numai de conducătorul autorității publice inițiatoare, care să se refere la forma finală a actului normativ, precum și la avizul Consiliului Legislativ, în vederea publicării pe pagina de internet a Secretariatului General al Guvernului.

6. Reuniunea de lucru pregătitoare ședinței Guvernului - care asigură coordonarea procesului de elaborare, consultare și avizare pentru proiectele de ordonanță de urgență la nivel interministerial

După obținerea tuturor avizelor, proiectele de ordonanță de urgență sunt prezentate în reuniunea de lucru pregătitoare în vederea includerii lor pe agenda de lucru a ședinței Guvernului.

În cadrul reuniunii de lucru pregătitoare ședinței Guvernului se discută și se iau hotărâri privind:

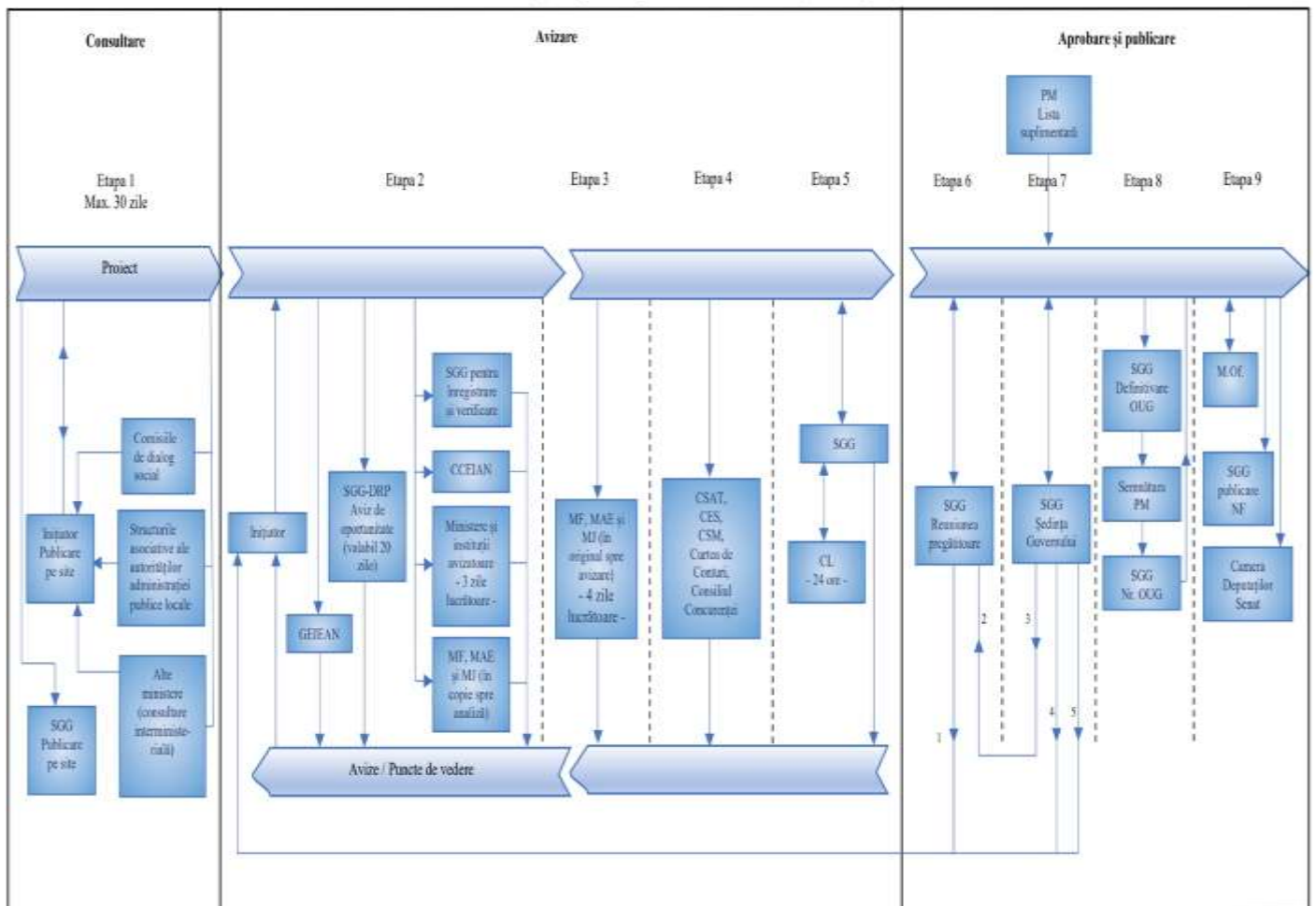
- includerea proiectelor de ordonanță de urgență pe agenda de lucru a Guvernului în situația în care au fost obținute toate avizele instituțiilor implicate și îndeplinesc cerințele stabilite prin Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, cu modificările ulterioare;
- neinclusiunea proiectelor de ordonanță de urgență pe agenda de lucru a Guvernului și reformularea acestora în situația în care acestea nu respectă condițiile cu privire la forma și documentele care trebuie să le însoțească sau în situația în care asupra cărora nu s-a ajuns la un acord în cadrul procesului de consultare și avizare;
- retragerea definitivă a proiectelor de acte normative la solicitarea inițiatorului.

7. Guvernul - cu ocazia adoptării actului normativ (ultimul filtru, decizia aparține Guvernului)

În cele din urmă, decizia de promovare a unei ordonanțe de urgență aparține Guvernului, după luarea în considerare atât a argumentelor inițiatorilor, cât și a opiniilor și avizelor instituțiilor implicate în procesul de luare a deciziei

Fluxul procesului de consultare, avizare și adoptare este ilustrat în diagrama de mai jos.

Fluxul de consultare, avizare și adoptare a proiectelor de ordonanță de urgență



Legendă:

SGG - Secretariatul General al Guvernului
 DRP - Departamentul pentru Relații cu Parlamentul
 GIEAN - Grupul pentru evaluarea impactului economic al actelor normative asupra întreprinderilor mici și mijlocii
 CCEIAN - Consiliul consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative
 MF - Ministerul Finanțelor
 MAE - Ministerul Afacerilor Externe

MJ - Ministerul Justiției
 CSAT - Consiliul Suprem de Apărare a Țării
 CES - Consiliul Economic și Social
 CSM - Consiliul Superior al Magistraturii
 CL - Consiliul Legislativ
 OUG - Ordonanță de urgență a Guvernului
 NF - Notă de fundamentare

1 - Revine inițiatorului din cauza lipsei documentației
 2 - Retrageră de pe agenda de lucru a Guvernului
 3 - Amânare
 4 - Retrageră/Respingere
 5 - Aprobare cu modificări

Capitolul III

Analiza impactului ex-ante și ex-post asupra ordonanțelor de urgență

1. Instrumentele de prezentare și motivare

Legea nr.24/2000 subliniază componentele cheie care trebuie incluse în instrumentele de prezentare și motivare, respectiv:

- motivul emiterii actului normativ;
- impactul - în special impactul socio-economic, impactul financiar și impactul asupra sistemului juridic;
- detalii privind consultările publice desfășurate în vederea elaborării proiectului de act normativ;
- activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;
- măsurile de implementare.

Aceste prevederi sunt detaliate în Hotărârea Guvernului nr.443/2022 care stabilește în mod explicit structura pentru elaborarea instrumentelor de prezentare și motivare ale proiectelor de acte normative, inclusiv a ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern.

Astfel, proiectele de ordonanță de urgență trebuie însoțite de următoarele instrumentele de prezentare și motivare:

a) *note de fundamentare* - care se elaborează de către inițiatori potrivit structurii prevăzute în anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022, pe baza instrucțiunilor metodologice prevăzute în anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022;

b) *studii de impact* - care se elaborează de inițiatori în cazul proiectelor de ordonanță de urgență de importantă și complexitate deosebită, cu respectarea cerințelor prevăzute la art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Identificarea proiectelor pentru care este necesară elaborarea studiului de impact se realizează pe baza criteriilor prevăzute în anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022.

Instrumentul de prezentare și motivare al proiectului trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu, elementele prevăzute în Hotărârea Guvernului nr.443/2022 - Anexa nr.1 "Conținutul instrumentului de prezentare și motivare", Secțiunea a 2-a "Motivul emiterii actului normativ", punctul 2.2 "Descrierea situației actuale", litera g) - astfel cum au fost detaliate în capitolul precedent.

Inițiatorii proiectelor de ordonanță de urgență trebuie să acorde o atenție deosebită identificării și prezentării „Impactul socioeconomic“ prin completarea Secțiunii a 3-a din nota de fundamentare. Elementele care pot fi luate în considerare în etapa de identificare a impactului, precum și tipurile de impact sunt enunțate detaliat în anexele nr.1 și 2 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022.

În situația în care se elaborează un studiu de impact, acesta este anexat proiectului de ordonanță de urgență, iar Secțiunea a 3-a din nota de fundamentare include un rezumat al studiului de impact, fără a fi obligatorie completarea subsecțiunilor acesteia.

Pentru proiectele de ordonanță de urgență care generează costuri de conformare pentru mediul de afaceri și organizațiile societății civile, inițiatorii identifică costuri de conformare echivalente din legislația în vigoare, în scopul simplificării, conform Metodologiei de simplificare a costurilor generate de legislație asupra mediului de afaceri și organizațiilor societății civile, prevăzută în anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022.

2. Evaluarea ex-ante a impactului proiectelor de ordonanță de urgență

Hotărârea Guvernului nr.443/2022 stabilește în detaliu modul în care se realizează evaluarea ex-ante a impactului proiectelor de actelor normative (inclusiv a proiectelor de ordonanță de urgență). Evaluarea preliminară a impactului proiectelor de ordonanță de urgență reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a acesteia. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse și este modalitatea de fundamentare pentru soluțiile legislative propuse, care trebuie realizată înainte de adoptarea actului normativ.

O componentă fundamentală a evaluării preliminare a impactului o reprezintă procesul de consultare publică.

Calitatea acestuia reflectă în mod direct aplicarea principiului transparenței, participării și așteptărilor părților interesate cu privire la acțiunile Guvernului. Procesul de consultare publică reprezintă, în același timp, o oportunitate pentru a colecta informații și date provenite din surse neguvernamentale cu un cost redus.

Evaluarea preliminară a impactului fiecărei ordonanțe de urgență este realizată de inițiatorul acesteia.

Analiza conformității cerințelor și standardelor în domeniul evaluării impactului a notelor de fundamentare, a studiilor de impact și a rapoartelor privind implementarea actelor normative se realizează de **Consiliul consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative**, constituit pe lângă SGG ca organism cu rol consultativ, fără personalitate juridică, **în scopul de a contribui la îmbunătățirea procesului decizional** prin formularea de puncte de vedere în etapa de consultare interinstituțională.

Consiliul consultativ se asigură că instrumentul de prezentare și motivare cuprinde o descriere logică a problemei care va fi abordată prin implementarea ordonanței de urgență propuse și a obiectivelor acesteia, cuprinde suficiente date și informații pentru a justifica emiterea actului normativ, prezintă o descriere corespunzătoare a tipurilor de impact și amploarea acestora, precum și informații care indică desfășurarea unui proces adecvat de consultare publică.

Totodată, Consiliul consultativ poate solicita opinia altor autorități publice, a reprezentanților mediului academic sau a unor experți independenți.

În scopul îmbunătățirii capacității de elaborare a actelor normative bazate pe dovezi, **Consiliul consultativ acordă sprijin** inițiatorilor prin formularea de recomandări de natură tehnică incluzând, dar fără a se limita la:

- identificarea secțiunilor insuficient fundamentate;
- compararea opțiunilor și selectarea celei care va fi implementată;
- indicarea necesității utilizării de date statistice și de analize numerice/cantitative, acolo unde este posibil, și a potențialelor surse de informații;
- indicarea metodologiilor de cuantificare și monetizare a impactului relevant (beneficii și costuri) asupra domeniilor prioritare cheie,;
- indicarea metodelor de evaluare a costurilor de conformare, administrative;
- indicarea necesității aplicării testului IMM;
- indicarea necesității aplicării metodologiei de simplificare a costurilor generate de legislație asupra mediului de afaceri și organizațiilor societății civile „*One in one out*“ (OIOO);
- indicarea metodelor de cuantificare a beneficiilor non-economice pentru care nu există o valoare de piață;
- precizarea măsurilor post-implementare, condițiilor de implementare și a modului în care acestea vor fi monitorizate și evaluate;

- evidențierea consecințelor lipsei de acțiune pentru a justifica necesitatea intervenției.

De asemenea, **membrii Consiliului consultativ pot participa** pe perioada derulării activităților aferente elaborării notelor de fundamentare și studiilor de impact **la întâlniri tehnice cu reprezentanții instituțiilor inițiatoare**, la solicitarea acestora, cu scopul de a oferi îndrumări metodologice. Aceste întâlniri pot fi organizate când există variante avansate ale documentelor ce vor fi analizate, dar când rămâne suficient timp pentru eventuale revizui. În această etapă, membrii Consiliului consultativ formulează observații și recomandări în calitate de experți, fără a fi afectat procesul ulterior de emitere a punctelor de vedere și fără a genera obligații în acest sens.

Cu caracter excepțional, în situații extraordinare și urgente în care efectuarea unor analize complexe și detaliate în ceea ce privește impactul măsurilor nu poate fi realizată în perioada scurtă de timp preconizată pentru intrarea în vigoare a ordonanței de urgență, **Consiliul consultativ poate lua în calcul acceptarea unei variante simplificate și mai rapide a fundamentării proiectului de ordonanță de urgență, cu condiția** ca analiza completă a impactului să fie prezentată de inițiator în termen de cel mult 45 de zile de la data adoptării ordonanței de urgență, să fie făcută publică pe pagina de internet a SGG și să fie inclusă în raportul privind monitorizarea actelor normative.

Consiliul consultativ emite puncte de vedere pe care SGG le transmite inițiatorilor **în etapa de consultare interinstituțională** asupra proiectului de ordonanță de urgență și le prezintă în cadrul reuniunii de lucru pregătitoare ședinței de lucru. În cazul în care punctul de vedere este favorabil, cu observații și propuneri, sau nefavorabil, inițiatorul va întocmi o notă justificativă care să cuprindă modalitatea de însușire sau, după caz, argumentele care au condus la neînsușirea observațiilor și propunerilor.

Membrii Consiliului consultativ pot sesiza Secretarului general al Guvernului necesitatea unui intervenții în cadrul reuniunii pregătitoare a ședinței Guvernului și își pot susține punctul de vedere cu privire la proiectele de ordonanță de urgență aflate în dezbateră.

Consiliul Consultativ este un organism independent care își stabilește propriile reguli de organizare și funcționare și care emite puncte de vedere și decizii în mod autonom, neaflându-se în subordinea niciunei instituții din cadrul administrației publice centrale.

Membrii Consiliului consultativ sunt obligați să declare orice potențial conflict de interese care poate apărea în exercitarea atribuțiilor legate de emiterea unui punct de vedere, existând posibilitatea să se retragă din procesul de deliberare aferent punctului de vedere respectiv.

3. Aspecte privind controlul de constituționalitate asupra instrumentelor de prezentare și motivare

În jurisprudența sa, **Curtea Constituțională a reținut că nu are competența de a controla modul de redactare a instrumentelor de prezentare și motivare** ale diverselor ordonanțe de urgență adoptate. În acest sens, a arătat că nota de fundamentare și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională.

Nota de fundamentare, prin prisma art.1 alin.(5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a ordonanțelor de urgență, însă, odată adoptat actul normativ, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, nota de fundamentare a ordonanței de urgență este un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate - metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție.

Faptul că instrumentul de prezentare și motivare nu este suficient de precis sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este

neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate.

Curtea a mai statuat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al ordonanței de urgență nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul de ordonanță de urgență, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este actul normativ adoptat. Așadar, controlul de constituționalitate vizează ordonanța de urgență, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în nota de fundamentare a acesteia.

Prin urmare, Curtea a concluzionat că nu are competența să cenzureze modul de redactare a notei de fundamentare concepută de Guvern.

4. Evaluarea ex-post a implementării ordonanțelor de urgență

Referitor la evaluarea ex-post, ministerele au responsabilitatea de a coordona și monitoriza aplicarea actelor normative, potrivit art.56 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ *”Ministrul îndeplinește următoarele atribuții principale: a) organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale”*.

În același timp, conform art.2 lit.c) din Hotărârea Guvernului nr.137/2020, Secretariatul General al Guvernului îndeplinește *”funcția de coordonare interinstituțională, pentru creșterea capacității autorităților centrale în domeniul elaborării, implementării și monitorizării strategiilor, politicilor publice și actelor normative”*.

De asemenea, conform art.3 alin.(1) pct.4 lit.b) din același act normativ, SGG *”contribuie la dezvoltarea capacității ministerelor și a altor instituții publice de a planifica, elabora, implementa și evalua strategii, documente de politici publice și acte normative...”*.

Evaluarea reprezintă analiza periodică a relevanței, performanței, eficienței și impactului, atât preconizate cât și neașteptate, ale unei intervenții în raport cu obiectivele stabilite.

Pe baza priorităților Guvernului și a consultării autorităților publice, la începutul fiecărui an, SGG prezintă în ședința Guvernului o notă cuprinzând lista studiilor de impact și a rapoartelor privind implementarea actelor normative ce vor fi realizate în anul respectiv.

Pentru ordonanțele de urgență cu impact social asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, economiei, mediului de afaceri, dezvoltării durabile sau asupra mediului înconjurător, evaluarea modului de implementare se realizează de inițiatori continui, pe măsura implementării măsurilor și soluțiilor legislative.

Pentru fiecare ordonanță de urgență, inițiatorul va elabora un raport consolidat privind implementarea acesteia după 2 ani de aplicare de la momentul intrării în vigoare și va avea în vedere toate evenimentele legislative intervenite asupra actului de bază, fie la inițiativa Guvernului, fie la cea a Parlamentului.

Rapoartele privind implementarea actelor normative se elaborează potrivit structurii prevăzute în anexa nr.4 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022, pe baza instrucțiunilor metodologice prevăzute în anexa nr.5 la Hotărârea Guvernului nr.443/2022.

SGG monitorizează realizarea studiilor de impact și a rapoartelor privind implementarea actelor normative și elaborează anual un *raport privind evaluarea impactului actelor normative*, care conține informații despre: **a)** date statistice despre procesul legislativ de la nivelul Guvernului; **b)** conformitatea instrumentelor de prezentare și motivare cu structura și instrucțiunile metodologice aprobate; **c)** activitățile realizate la nivelul Guvernului cu privire la evaluarea implementării actelor normative și propuneri de îmbunătățire; **d)** activitatea structurilor cu responsabilități în domeniu de la nivelul autorităților publice centrale; **e)** impactul asupra obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Studiile de impact și rapoartele privind implementarea actelor normative elaborate de inițiatori și de SGG se publică pe pagina de internet a SGG.

Efectuarea de analize ex-post în materie de reglementare va determina însușirea unor lecții importante despre modalitățile de îmbunătățire a activității de concepere și implementare a noilor reglementări și vor permite un **control mai bun al calității**, sporind **responsabilizarea** atât a instituțiilor inițiatoare cât și a instituțiilor avizatoare.

În cazul în care modul de implementare a ordonanței de urgență în vigoare **este evaluat negativ** la o primă analiză ex-post a impactului, **instituția inițiatoare va identifica și implementa cele mai potrivite măsuri pentru îmbunătățirea aplicării ordonanței de urgență, inclusiv prin modificarea și completarea acesteia în cadrul procedurii parlamentare de aprobare prin lege a ordonanței de urgență.**

Secretariatul General al Guvernului prezintă Guvernului anual o notă de informare care conține sinteza raportului privind evaluarea impactului actelor normative adoptate în anul precedent, însoțită de:

- situația evaluărilor ex-post negative;
- lista ministerelor care au inițiat acte normative cu un impact negativ, al căror personal necesită sesiuni de instruire suplimentare din partea SGG în scopul îmbunătățirii capacității de a elabora instrumente de prezentare și motivare conform standardelor prevăzute de reglementările în vigoare;
- propuneri de natură administrativă și procedurală de prevenire a adoptării unor reglementări cu efecte similare și de atenționare a Guvernului, anterior adoptării unei reglementări, asupra eventualelor efecte negative ori asupra necesității fundamentării adecvate a măsurilor propuse prin aceasta;
- măsuri de monitorizare suplimentară a activității de legiferare pentru evitarea apariției pe viitor a unor astfel de situații.

5. Posibilități de control ulterior adoptării și intrării în vigoare a ordonanțelor de urgență

Avocatului Poporului, în calitate de autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, care își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, poate sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

Totodată, procedura legislativă aplicabilă stabilită la rang constituțional, prevede că ordonanțele de urgență se aprobă sau se resping prin lege de către Parlament, în procedură de urgență. Astfel, Parlamentul în calitate de autoritate legiuitoare deține pârghiile necesare de control asupra Guvernului și sub acest aspect.

De asemenea, legile de aprobare sau respingere a ordonanțelor de urgență pot fi atacate la Curtea Constituțională, în calitate de garant al supremației Constituției, de către subiecții stabiliți de Legea fundamentală, respectiv Președintele României, președinții celor două Camere ale Parlamentului, Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și de către cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

6. Efectele și consecințele declarării ordonanței de urgență ca neconstituțională

6.1. Curtea Constituțională reține prin Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013 că efectele deciziilor sale sunt consacrate expres prin prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora: "*Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind*

neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept".

De asemenea, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală: "*Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.*"

6.2. Viciul de neconstituționalitate extrinsecă al unei ordonanțe de urgență nu poate fi acoperit prin adoptarea unei legi de aprobare a acesteia.

Curtea Constituțională a arătat că o ordonanță de urgență adoptată cu încălcarea Constituției, în mod obiectiv, nu putea fi aprobată de Parlament. Așadar, o ordonanță de urgență adoptată într-un domeniu în care Guvernul nu putea să își exercite calitatea sa de legiuitor delegat prezintă un viciu de neconstituționalitate care nu poate fi acoperit de legiuitorul originar (Decizia nr.240 din 3 iunie 2020).

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale [a se vedea cu titlu exemplificativ, Decizia nr.761 din 17 decembrie 2014], neconstituționalitatea extrinsecă afectează ordonanța de urgență în ansamblul său.

De asemenea, constatarea neconstituționalității unei legi de aprobare a unei ordonanțe a Guvernului include și ordonanța la care se referă, aceasta încetând să mai producă efecte juridice. (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006, Decizia nr.1.640 din 10 decembrie 2009 sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014).

6.3. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate a priori ce privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art. 115 alin. (4) și (6) din Constituție (în acest sens, cu titlu exemplificativ, se rețin Decizia nr. 584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 457 din 6 iulie 2007, Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Decizia nr. 919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 15 iulie 2011, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, sau Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 25 februarie 2014, Decizia nr. 237 din 3 iunie 2020, precitată, paragraful 44).⁵³ În cadrul controlului de constituționalitate a priori exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată (Decizia nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019, paragraful 25), așadar asupra tuturor condițiilor impuse de art. 115 - Delegarea legislativă, în privința adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Cu toate acestea, practica covârșitoare a Curții de până acum relevă raportarea la art. 115 alin. (6) ca și criteriu intrinsec de neconstituționalitate („din cele aproape 400 de decizii date în perioada 2003-2019 și în care Curtea Constituțională a utilizat art. 115 alin. (6) din Constituție ca normă de referință pentru controlul constituționalității unor ordonanțe de urgență, doar în 4 decizii (...) a făcut vorbire în mod expres de „control extrinsec” (Decizia nr. 82/2009, Decizia nr. 1.577/2011, Decizia nr. 55/2014, Decizia nr. 351/2015).

6.4. Constatărea neconstituționalității unei ordonanțe de urgență care reglementează un domeniu abrogând legea în vigoare, nu are ca efect apariția unui vid legislativ, ci determină reintrarea în fondul activ al legislației a legii abrogate, după publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Curtea Constituțională a reținut că în astfel de cazuri, în care se constată că fiind neconstituționale acte normative care abrogă alte acte normative, nu intervine o "abrogare a abrogării", pentru a se putea reține incidența dispozițiilor art.64 alin.(3) teza a doua din Legea nr.24/2000, potrivit căroră "Nu este admis ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial" - dispoziții opozabile legiuitorului în activitatea de legiferare, ci este vorba de un efect specific al deciziilor de constatare a neconstituționalității unei norme abrogatoare, efect întemeiat pe prevederile constituționale ale art.142 alin.(1), care consacră rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției, și ale art.147 alin.(4), potrivit căroră deciziile Curții sunt general obligatorii. (Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013, cu titlu exemplificativ)
