



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!
Axa Prioritară: Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente
Denumirea Proiectului: INFOLex (POCA/491/126354)

Ierarhia actelor normative în unele sisteme de drept naționale din Uniunea Europeană (I)

Actul normativ reprezintă un act juridic emis de către o autoritate publică investită cu competențe normative, după o anumită procedură și care cuprinde norme juridice general-obligatorii a căror aplicare poate fi adusă la îndeplinire și prin forța coercitivă a statului.

Orice sistem normativ se bazează pe principiul ierarhiei normelor cuprinse în actele normative, așa numitul sistem piramidă al normelor juridice, care are în vârful său norma supremă, superioară tuturor celorlalte norme și în cadrul căreia se definesc condițiile de emisie ale acestora. Este vorba de Constituție, legea fundamentală a oricărui stat democratic, normele din cadrul acesteia având suprațată față de orice alte norme.

Altfel spus, dreptul dintr-un stat se prezintă ca „un edificiu format din niveluri suprapuse de norme juridice și subordonate unele altora: o normă nu este decât dacă este confirmată în conținutul său de către determinațiile înscrise în alte norme de nivel superior” (Petru Miculescu - *Statul de drept*, București, Editura Lumina Lex, 1998, p. 131), iar treapta cea mai înaltă, din punctul de vedere al dreptului pozitiv al unui stat este reprezentată de Constituție (Hans Kelsen – *Doctrina pură a dreptului*, București, Editura Humanitas, p.272).

O normă juridică face parte din această ierarhie doar dacă este emisă potrivit prevederilor unei norme superioare. În caz contrar, o normă care nu este emisă în temeiul unei norme superioare nu poate face parte din sistemul ordinii de drept al unui stat. În mod evident, excepția este reprezentată de normele constituționale, care constituind vârful piramidei actelor normative, nu constituie aplicarea unor norme superioare, ci reprezintă chiar „temeiul fundamental și garanția esențială a ordinii de drept; ... reperul decisiv pentru aprecierea validității tuturor actelor și faptelor juridice”. (Ion Deleanu – *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, București, Editura C.H.Beck, 2006, p.222).

Teoretic, actele normative care nu respectă dispozițiile constituționale pot fi considerate ca fiind nevalabile, rolul constatării încălcării prevederilor fundamentale din ordinea juridică a unui stat revenindu-i Curții Constituționale (respectiv Consiliului Constituțional). Această instituție stabilește, la cerere, în cadrul unei proceduri constituționale, constituționalitatea sau neconstituționalitatea unei dispoziții legale, deciziile sale având putere general-obligatorie.

Din această ierarhie a actelor normative rezultă faptul că este obligatorie subordonarea actului normativ cu o forță juridică inferioară față de cel care are o forță juridică superioară lui. Astfel, dispozițiile unui act normativ nu pot contraveni celor cuprinse în acte normative care au o forță juridică superioară. Acest principiu implică faptul că în situația în care apare un nou act normativ cuprinzând reglementări care sunt contrare celor prevăzute în acte normative de nivel inferior, acestea din urmă trebuie puse de acord cu dispozițiile actului ierarhic superior, prin grija autorităților care au emis aceste acte. Sorin Popescu, Cătălin Ciora – *Problematice actelor în executare*, în „Consiliul Legislativ: Buletin de informare legislativă”, nr.4/2008, p.4.

Ierarhia actelor normative este dată de normele juridice pe care acestea le cuprind, clasificarea făcându-se în funcție de forța lor juridică, care este dată de conținutul și forma acestora. Datorită acestor elemente se ierarhizează actele normative și se stabilește modul de elaborare și adoptare a actelor normative. (A se vedea Ștefan Deaconu - *Metodologie juridică. Curs practic pentru studenți*, București, Editura Hamangiu, 2006, p. 99).

În România, actul normativ se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, cu dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum și cu principiile ordinii de drept. Potrivit art.4 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. Categoriile de acte normative și normele de competență privind adoptarea acestora sunt stabilite prin Constituția României, republicată, și prin celelalte legi. Actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

Prezentăm în continuare ierarhizarea actelor normative, începând cu cele care au cea mai mare forță juridică, și terminând cu actele normative aflate la baza piramidei:

1. Vârful piramidei îl constituie *Constituția* sau *Legea fundamentală*, care poate interveni legislativ asupra tuturor celorlalte acte normative, dar asupra sa se poate interveni doar prin Constituție și prin Lege constituțională.

2. *Legea constituțională* are ca domeniu de activitate revizuirea Constituției, dar în limitele impuse de art. 152 din Constituție: caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de

guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. De asemenea, nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război. Legea constituțională poate interveni legislativ asupra tuturor celorlalte acte normative, dar asupra sa se poate interveni doar prin Constituție și prin Lege constituțională.

3. *Legea organică*, potrivit art. 73 alin.(3) din Constituție, reglementează: a) sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente; b) organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; c) statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora; d) organizarea și desfășurarea referendumului; e) organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; f) regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război; g) regimul stării de asediu și al stării de urgență; h) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; i) acordarea amnistiei sau a grațierii colective; j) statutul funcționarilor publici; k) contenciosul administrativ; l) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; n) organizarea generală a învățământului; o) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; p) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială; r) statutul minorităților naționale din România; s) regimul general al cultelor; t) celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice.

Legea organică poate interveni legislativ asupra: - legilor organice, - legilor ordinare, - ordonanțelor de urgență, - ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare, - hotărârilor Guvernului, - celorlalte acte normative: ordin, instrucțiune, regulament, circulară, precizare, normă, normă metodologică, normă tehnică, îndrumare metodologică, decizie, reglementări, reguli.

Asupra unei legi organice se poate interveni legislativ doar prin: - Constituție, - lege constituțională, - lege organică, - ordonanță de urgență emisă în domeniul legilor organice.

4. *Legea ordinară* reglementează restul domeniilor în care Parlamentul adoptă legi, cu excepția celor prevăzute la legile organice. Legea organică poate interveni legislativ asupra: - legilor ordinare, - ordonanțelor de urgență emise în domeniul legilor ordinare, - ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare, - hotărârilor Guvernului, - celorlalte acte: ordin, instrucțiune, regulament, circulară, precizare, normă, normă metodologică, normă tehnică, îndrumare metodologică, decizie, reglementări, reguli.

Asupra unei legi ordinare se poate interveni legislativ prin: - Constituție, - lege constituțională, - lege organică, - lege ordinară, - ordonanță de urgență, - ordonanță emisă în baza unei legi de abilitare.

5. *Ordonanța de urgență* se poate adopta de către Guvern numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Dacă o ordonanță de urgență este emisă în domeniul legilor organice, ea poate interveni legislativ asupra actelor enumerate la legea organică și se poate interveni legislativ asupra ei prin aceleași acte enumerate la legea organică. Apoi, dacă o ordonanță de urgență este emisă în domeniul legilor ordinare, ea poate interveni legislativ asupra actelor enumerate la legea ordinară și se poate interveni legislativ asupra ei prin aceleași acte enumerate la legea ordinară.

6. *Ordonanța Guvernului* este emisă în cazuri speciale (vacanță parlamentară) în anumite domenii, stabilite de Parlament, pe baza delegării legislative în temeiul unei legi de abilitare. Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe, iar dacă o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la îndeplinirea termenului de abilitare.

Ordonanța poate interveni legislativ asupra: - legilor ordinare, - ordonanțelor de urgență emise în domeniul legilor ordinare, - ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare, - hotărârilor Guvernului, - celorlalte acte normative: ordin, instrucțiune, regulament, circulară, precizare, normă, normă

metodologică, normă tehnică, îndrumare metodologică, decizie, reglementări, reguli.

Asupra unei ordonanțe se poate interveni legislativ prin: - Constituție, - lege constituțională, - lege organică, - lege ordinară, - ordonanță de urgență, - ordonanță emisă în baza unei legi de abilitare.

7. *Hotărârea Guvernului* se adoptă pentru organizarea executării legilor. Hotărârea Guvernului poate interveni legislativ doar asupra: - ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare, - hotărâre a Guvernului.

În schimb, asupra unei hotărâri a Guvernului se poate interveni legislativ prin: - Constituție, - lege constituțională, - lege organică, - lege ordinară, - ordonanță de urgență, - ordonanță emisă în baza unei legi de abilitare, - hotărâre a Guvernului.

8. *Celelalte acte normative*, emise de conducătorii ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome în baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului, de tipul: ordin, instrucțiune, regulament, circulară, precizare, normă, normă metodologică, normă tehnică, îndrumare metodologică, decizie, reglementări, reguli etc. nu pot interveni legislativ decât asupra lor însele, dar asupra lor se poate interveni legislativ prin toate celelalte acte normative. De asemenea, reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefectilor sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior.

Se poate constata că treapta cea mai înaltă, din punctul de vedere al dreptului pozitiv al unui stat este reprezentată de Constituție. De aceea, indiferent de nivelul actelor normative, de la legi până la ordinele primarului, la elaborarea lor „prima grijă o constituie asigurarea constituționalității sale” (Ioan Vida – *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, ediția a III-a revizuită și completată, București, Editura Lumina Lex, 2006, p. 132), cerință care derivă din prevederile art. 1 alin. (5) din legea fundamentală, potrivit căreia „respectarea Constituției, a suprașteții sale și a legilor este obligatorie”.

Majoritatea autorilor (Detalii în Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu – *Probleme actuale ale tehnicii legislative*. Lucrare apărută sub egida Consiliului Legislativ, București, Lumina Lex, 2003, p.19-20) sunt de acord că, în timp ce *hotărârea* reprezintă competența normativă originară a Guvernului, ce implică elaborarea de acte normative în vederea executării legilor, *ordonanța* nu se limitează numai la aspectele legate de aplicarea legilor. Față de *hotărâri*, care pot fi elaborate doar „*secundum legem*”, în cazul *ordonanțelor*, Guvernul iese din sfera deciziei din domeniul executivului, intrând în domeniul reglementării primare.

Articolul 114 din Constituție reglementează expres regimul delegării legislative, aspectele legate de conținutul actelor emise și procedura de emisie. Prevederile articolului fac distincție între două categorii de ordonanțe: *ordonanțe obișnuite, simple și ordonanțe de urgență*, cu procedura de emisie și naturi diferite.

În cazul ordonanțelor obișnuite, avem de-a face cu un regim constituțional normal al ordonanțelor, care implică ideea de abilitare în domeniul legii ordinare, în domenii strict determinate și, în al doilea caz, al ordonanțelor de urgență, cu un regim constituțional de excepție.

În raportul exterior dintre legile române și dreptul UE, primează aplicarea dreptului UE. Libertățile fundamentale din Tratatul privind funcționarea UE sau regulamentele UE se aplică în mod nemijlocit de către judecător. Deci regula este că nu se va aplica dreptul intern român conținând dispoziții contrare dreptului UE. Art. 148 alin.(2) din Constituția României prevede: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”, iar art.148 alin.(4) din Constituție stipulează: „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2)”.

În ceea ce privește ierarhia normelor în raport de dreptul internațional, conform art.11 alin.(2) din Constituția României, *tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern*, iar art.11 alin.(3) stabilește că, în cazul în care un tratat, la care România urmează să devină parte, cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției. (Va urma)

Expert media Florin FĂINIȘI



INFOLex
POCA/491/126354
www.infolex.snsh.ro



www.poca.ro