

## ARTICOLE

### PUBLICAREA ACTELOR ÎN MONITORUL OFICIAL AL ROMÂNIEI ȘI CERINȚELE TERMENULUI REZONABIL ÎN CONTEXTUL BUNEI GUVERNĂRI

Emil BĂLAN\*  
Gabriela VARIA\*\*

**Abstract.** *The publication of acts in the Romanian Official Journal and the requirements of the reasonable term in the framework of the good governance. The publication on the Romanian Constitutional Court's website of a recent decision<sup>1</sup> gave birth into media to numerous discussions related both to its content and implications it has on the juridical and political system, but also to the moment when they are going to produce. These considerations determined us to research from a scientific point of view the process of acts' publication into the Official Journal of the State and to try to identify some ways this process could be improved. The present research is placed into the larger framework of the project "The right to a good administration and its impact on public administration's procedures"<sup>2</sup> (Code ID 698), financed by the Romanian National University Research Council.*

**Key-words:** publication procedure, official journal, good governance;

**Cuvinte cheie:** procedură de publicare, Monitorul oficial, bună guvernare

#### 1. Cadrul legal al publicării actelor în Monitorul Oficial

Publicitatea actelor de guvernământ și administrație de Stat a început în Țările românești în anul 1829. La 8 aprilie 1829, Ion Eliade Rădulescu scoate la București primul număr din „Curierul românesc” care avea să publice „și cele din lăuntru și slobode săvârșiri ale statului nostr, precum judecăți însemnate, sfaturi și hotărâri ale divanului pentru îmbunătățirea patriei, voințele divanului pentru publicarea vreunei pricini și celelalte”. De asemenea, notițe despre vânzări și mezaturi deosebite și dispoziții despre curățenia orașelor. „Albina Românească, gazetă politică și administrativ-literară” scoasă de Asachi la 1 Iunie 1829 la Iași, va face același oficiu pentru Moldova<sup>3</sup>.

Trecerea la informația oficială și la organul de publicitate propriu al Statului, se face în Țara Românească la 8/20 Decembrie 1832, iar în Moldova la 22 Iunie/4 Iulie 1883, punându-se astfel în aplicare dispozițiile Regulamentelor organice.

Denumirea de „Monitor Oficial” purtată în întreaga perioadă interbelică este schimbată după cel de-al Doilea Război Mondial în „Buletin Oficial”, pentru ca după Revoluția din 1989 să se revină la titulatura consacrată.

Astăzi, Monitorul Oficial al României este publicația oficială a statului român, organizarea sa fiind prevăzută de Legea nr. 202/1998<sup>4</sup>.

Editarea Monitorului Oficial al României constituie un *serviciu public* asigurat de către Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, care funcționează sub autoritatea Camerei Deputaților. Camera Deputaților este, potrivit legii, editorul Monitorului Oficial.

Procedura publicării presupune ca actele care urmează a fi publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I și Partea a II-a, să se înainteze Secretarului general al Camerei Deputaților pe suport hârtie, în copie certificată sub semnătura conducătorului sau a locțiitorului. De asemenea, acestea pot fi transmise și prin e-mail, în fișier electronic certificat prin semnătură electronică de către emitenți. În continuare, aceste acte sunt transmise de către Secretarul general al Camerei Deputaților, Regiei Autonome „Monitorul Oficial” spre publicare.

Ordinul Secretarului general al Camerei deputaților nr. 6 din 8 ianuarie 1999 privind procedura publicării, republicării și rectificării actelor în Monitorul Oficial, cu modificările și completările ulterioare, statuează că evidența actelor primite spre publicare se ține într-un registru special, pe categorii de acte, potrivit art. 5 din legea nr. 202/1998, la cabinetul Secretarului general al Camerei deputaților.

În termen de cel mult 24 de ore de la data primirii actelor, Secretarul general al Camerei deputaților trebuie să dispună publicarea și să asigure transmiterea către Regia Autonomă Monitorul Oficial, pe bază de condică de predare-primire (art. 4 O.S.G. nr. 6/1999).

Același act juridic prevede o ordine de prioritate a publicării actelor în Monitorul Oficial (art. 5) care situează înainte oricăror acte:

- legile;
- celelalte acte ale Parlamentului și ale fiecăreia dintre cele două Camere;
- deciziile Curții Constituționale pronunțate cu ocazia controlului constituționalității legilor înainte de promulgare;
- decretele, mesajele și alte acte ale Președintelui României adresate Parlamentului;
- ordonanțele de urgență și ordonanțele Guvernului.

Cu privire la alte acte normative, Ordinul nr. 6/1999 prevede că *se publică în ordinea înregistrării lor*, după publicarea actelor prioritare prevăzute la art. 5 alin. (1) *cu excepția celor urgente, care vor fi publicate cu prioritate*.

În situații excepționale, Secretarul general al Camerei Deputaților poate stabili o altă ordine de prioritate, în publicarea actelor (art. 5 alin. 3 din OSG 6/1999).

*Plecând de la aceste reglementări, nu ne putem abține de a observa că normele dreptului pozitiv par a construi o putere discreționară fără limite Secretarului general al Camerei Deputaților în legătură cu stabilirea priorităților și urgenței publicării actelor în Monitorul Oficial.*

## 2. Publicarea deciziilor Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României

Cercetarea situației publicării în Monitorul Oficial al României a deciziilor Curții Constituționale ne-a permis să observăm existența unui interval de timp considerabil între momentul pronunțării și cel al publicării acestora.

Două astfel de decizii cu impact deosebit în societate se adaugă celor anterior observate:

- Decizia Curții Constituționale nr. 413 din 14 aprilie 2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 18, pct. 22, pct. 23 și pct. 27, teza referitoare la funcțiile publice de conducere, din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, precum și a legii în ansamblul ei, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010;

- Decizia Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Capitolului I ”*Dispoziții generale*” (art.1-9), ale art.11 lit. e), f) și g), ale art.12 alin.(2), ale art.13, ale art.14 lit. c), d), e) și f), ale art.17, ale art.38 alin.(2) lit. f), g) și h), ale art.42 alin.(2), (3) și (4), ale Capitolului VI - „*Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților*” (art.45-50) și ale art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 294 din 5 mai 2010.

*Se constată un interval de aproximativ 20 de zile calendaristice între momentul adoptării și cel al publicării deciziilor de mai sus.*

*Cui se datorează acest decalaj și care sunt consecințele juridice pe care le poate genera?*

## 3. Situația publicării Deciziei Curții Constituționale nr. 415/2010

Pe baza informațiilor publice primite de la „Serviciul pentru informare publică și relația cu societatea civilă al Camerei Deputaților”<sup>55</sup> s-a constatat, în legătură cu decizia Curții Constituționale nr. 415/2010, că aceasta a fost transmisă de Curtea Constituțională camerei Deputaților la data de 22 aprilie 2010, iar Secretarul general al Camerei Deputaților a transmis-o spre publicare Monitorului Oficial în aceeași zi – 22 aprilie 2010.

Recapitulând, în legătură cu decizia Curții Constituționale nr. 415/1999 se constată următoarele:

- data pronunțării: 14 aprilie 2010;
- data transmiterii de către Curtea Constituțională la Camera Deputaților: 22 aprilie 2010;
- data transmiterii de către Camera Deputaților la Monitorul Oficial: 22 aprilie 2010;
- data publicării în Monitorul Oficial: 5 mai 2010.

Pentru a înțelege consecințele juridice ale acestei situații, trebuie să avem în vedere următoarele dispoziții constituționale:

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

- Art. 147 alin. (1): *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.*

#### 4. Necesitatea existenței unui termen rezonabil în procesul de publicare în Monitorul Oficial

Din cele de mai sus se observă că există întotdeauna un decalaj de timp între momentul constatării stării de neconstituționalitate și cel al încetării efectelor – încetare provizorie sau definitiv – normelor declarate ca neconstituționale. În tot acest interval de timp, normele declarate neconstituționale vor continua să producă efecte juridice potrivnice legii fundamentale.

*Este acceptabilă această coabitare a constituționalității cu neconstituționalitatea normelor legale? Dacă da, pentru cât timp? Cum se conciliază starea de neconstituționalitate cu cerințele statului de drept?*

Pentru a înțelege și explica cele de mai sus, vom introduce în discuție conceptul de **termen rezonabil**. Este un concept larg utilizat în dreptul și doctrina ultimelor decenii, în special în legătură cu problematica drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. De exemplu, doctrinarii art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului notează că cerința termenului rezonabil se referă la garantarea oricărei persoane care ajunge în fața unei curți, a faptului că se va lua o decizie finală într-un termen rezonabil., mergându-se pe ideea că cetățenii au dreptul la siguranța legală<sup>6</sup>.

În opinia noastră, termenul rezonabil începe să curgă din momentul în care autoritățile încep să aibă o responsabilitate legală față de cetățeni și ia sfârșit în momentul în care o decizie finală este luată de către respectiva autoritate publică.

Așadar, în mod ideal, ar fi de dorit ca între momentul constatării stării de neconstituționalitate și suspendarea/încetarea efectelor acelor norme să nu existe vreun interval temporal, ca aceste momente să se producă simultan.

În mod practic, situația ideală nu se poate produce întrucât este necesar un interval de timp pentru redactare, corespondență, evaluare, pregătirea publicării etc. Poate fi acesta normat? Sau cel puțin i se pot contura principial dimensiuni rezonabile?

În lipsa unor astfel de repere, nu cumva este permis și încurajat abuzul?

Constatăm că intervalul de timp dintre pronunțarea și publicarea deciziei de neconstituționalitate poate reprezenta un instrument de exercitare a puterii publice:

- se poate asigura răgazul necesar corectării normelor neconstituționale sau adoptării unor reglementări care să evite vidul legislativ;

- se poate scurta termenul unor consecințe patrimoniale negative, daune pentru executiv (spre exemplu în materia funcției publice).

Apare, evident, că procesul de publicare a actelor în Monitorul Oficial este un proces dirijat, în acest fel fiind influențată și producerea de efecte juridice, dar dirijarea publicării actelor în Monitorul Oficial poate aluneca și în abuz sau favorizare a unor cercuri de interese (cum ar fi cele economice spre exemplu).

Decizia publicării actelor în Monitorul Oficial depășește cadrul strict tehnic, administrativ și apare ca având un pronunțat caracter politic. Prin această decizie este influențată acțiunea politico-socială și sistemul de drept. Cercetarea unor surse documentare istorice ne relevă durata de publicare a actelor în foaia oficială a statului cu aproape 100 de ani în urmă<sup>7</sup>.

Din informațiile publice actuale ale Uniunii Europene se poate observa situația modului de reglementare a publicării și a duratei normate a acesteia<sup>8</sup>.

## 5. Concluzii

Constatarea oficială a stării de neconstituționalitate a unor norme legale trebuie să conducă inevitabil la încetarea efectelor juridice ale acestora. Statul de drept presupune, înainte de orice, respectarea ordinii sale constituționale.

Apare ca inevitabilă – din rațiuni tehnice, practice - ca un risc normal al activității statului, existența unui interval de timp în care starea de neconstituționalitate constatată oficial să subziste și, teoretic, să poată genera consecințe juridice negative.

Factori generali pe care i-am identificat ca putând să conducă la încetinirea procedurilor, în general, privesc mai multe aspecte: stilul de conducere, implicarea actorilor în sistem, supravegherea progresului lucrărilor, felul în care scopurile și standardele sunt definite, educarea și pregătirea profesională a personalului implicat, existența unui sistem informatic adaptat cerințelor și, nu în ultimul rând, dimensiunea și modul de utilizare a resurselor financiare și materiale.

Pentru evitarea excesului de putere, în condițiile asigurării premiselor unei bune guvernări, se impune activarea unor mecanisme de control politic, social, tehnic, asupra exercitării puterii discreționare de către entitățile publice participante la acest proces: Curtea Constituțională, Camera Deputaților, Monitorul Oficial al României.

În opinia noastră, este necesară instituirea – prin modificarea legii Monitorului Oficial – a unui termen de recomandare de 7 zile între constatarea și publicarea deciziilor Curții Constituționale. Desigur, un asemenea termen ar avea consecințe logistice și manageriale asupra Regiei Autonome Monitorul Oficial, pe care statul ar trebui să și le asume și să le rezolve în interesul democrației.

Totodată, modificarea legii ar trebui să impună obligativitatea pentru Monitorului Oficial de publicare în formula introductivă a actului a unei motivări oficiale cu precizarea temeiurilor eventualei depășiri a termenului de 7 zile, ca o condiție prealabilă a publicării actului juridic respectiv.

---

\* **Emil BĂLAN**, profesor la Facultatea de Administrație Publică și prorector al Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, București; [emil\\_balan2005@yahoo.fr](mailto:emil_balan2005@yahoo.fr).

\*\* **Gabriela VARIA**, asistent la Facultatea de Administrație Publică, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București; [gabrielavaria@snsps.ro](mailto:gabrielavaria@snsps.ro).

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Capitolului I ”Dispoziții generale”(art.1-9), ale art.11 lit.e), f) și g), ale art.12 alin.(2), ale art.13, ale art.14 lit.c), d), e) și f), ale art.17, ale art.38 alin.(2) lit.f), g) și h), ale art.42 alin.(2), (3) și (4), ale Capitolului VI - „Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților” (art.45-50) și ale art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate.

<sup>2</sup> The research team is composed of Professor Emil BĂLAN, Assistants Gabriela VARIA, Cristi IFTENE, Dragoș TROANȚĂ, Marius VĂCĂRELU.

<sup>3</sup> Bunescu, A.D.; Eremia, A.; Sălăgeanu, A. - *Monitorul Oficial: 100 de ani: 1832-1932*, București: Atelierele Imprimeriei Naționale, 1932, p. 6.

<sup>4</sup> Republicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 470 din 9 iulie 2009.

<sup>5</sup> Adresa nr. 56a/136E/ 04.05.2010.

<sup>6</sup> Delay in judicial proceedings: a preliminary inquiry into the relation between the demands of the reasonable time requirements of article 6, 1 ECHR (Marco Fabri and Philip Langebroek) CEPEJ (2003) 24.

<sup>7</sup> În anul 1928 (...) se obține ca publicațiile să apară în cel mult trei zile de la primirea lor; în Bunescu, A.D.; Eremia, A.; Sălăgeanu, A. – *op. cit.*, p. 22.

<sup>8</sup> <http://circa.europa.eu/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/index.htm>; **Franța** – Articolul 2 al Ordonanței no. 2004-164 din 20 februarie 2004 referitoare la modalitățile și efectele publicării legilor și anumitor acte normative prevede că în Jurnalul oficial al Republicii franceze se publică legile, ordonanțele însoțite de un raport de prezentare, decretele, și, în cazul în care un decret sau o lege le prevede, celelalte acte administrative. Publicarea acestor categorii de acte, prevede articolul următor, este asigurată, în aceeași zi, în condiții de natură de a le garanta autenticitatea, pe hârtie și în formă electronică; **Bulgaria** – este prevăzut un termen minim de o oră și jumătate între primirea draftului și publicarea textului; **Cehia** – conform articolului 10(2) din Act No 309/1999, legislația trebuie publicată imediat. Timpul necesar publicării depinde, în orice caz, de volumul legislației și de capacitatea imprimeriei. Perioada poate varia de la o zi la 30 de zile, termen limită obligatoriu pentru publicare. Din punct de vedere tehnic, perioada minimă de publicare este de aproximativ 24 de ore; **Austria** – Termenul de publicare de la data la care legea a fost certificată de Președintele federal și semnată de Cancelarul federal este de aproximativ două zile, depinzând de întinderea și de scopul legii; **Irlanda** - perioada dintre primirea draftului și disponibilitatea textului publicat este de două zile.