

CAPITOLUL I

Considerații generale

I.1. Activitatea de legiferare

Dreptul este un ansamblu de norme juridice obligatorii, scrise sau nescrise, care reglementează relațiile sociale dintre cetățeni și dintre cetățeni și autorități și care organizează, de asemenea, administrația publică. În general, se face o distincție între **izvoarele formale** și **izvoarele materiale**. Spre deosebire de izvoarele formale, cele materiale nu conțin, de fapt, norme de drept. Este vorba, în special, despre buna credință, echitatea și comportamentul rezonabil.

În sistemul de drept romano-germanic, există cinci categorii de izvoare formale. Trei dintre acestea au caracter obligatoriu: legislația, dreptul cutumiar și principiile generale ale dreptului. Celelalte două categorii nu sunt obligatorii, ci doar „persuasive”: jurisprudența și doctrina.

Legislația reprezintă normele scrise adoptate de către o autoritate, iar dreptul *cutumiar* este, prin definiție, legea nescrisă care reglementează tradițiile și obiceiurile populației, în general, și ale categoriilor profesionale, în special. *Principiile* generale ale dreptului exprimă valorile superioare pe care o anumită societate dorește să le respecte, cum ar fi principiul egalității tuturor cetățenilor, proporționalitatea normelor și a măsurilor adoptate și principiul potrivit căruia autoritățile trebuie să acționeze în conformitate cu dispozițiile legii. Multe dintre aceste principii sunt încorporate în ceea ce este cunoscut ca maxime de drept, cum ar fi „*non bis in idem*” în dreptul penal sau principiul „*lex posterior derogat legi priori*”.

Jurisprudența și *doctrina* reprezintă izvoare de drept persuasive. Jurisprudența constă în totalitatea hotărârilor pronunțate de instanțele judecătorești. O hotărâre este executorie numai pentru părțile cauzei. În sistemul de drept romano-germanic nu există sistemul precedentului judiciar (ca în *common law*). Singurele hotărâri judecătorești care sunt executorii în mod universal sunt cele pronunțate de Curtea Constituțională (Consiliul Constituțional, în unele țări).

Pentru țările din spațiul Uniunii Europene, un alt izvor important îl constituie *dreptul internațional*, reprezentat în principal de Tratatul privind Uniunea Europeană, regulamentele și directivele Uniunii și Convenția europeană a drepturilor omului. În plus, există numeroase convenții stabilite în cadrul funcționării instituțiilor internaționale, cum ar fi Organizația Națiunilor Unite sau Consiliul Europei (convenții multilaterale) sau între un stat și un alt stat (convenții bilaterale). Acest izvor de drept a devenit din ce în ce mai important în ultimele decenii și continuă să crească în importanță. Numeroase dispoziții din cadrul unor astfel de instrumente influențează în mod direct viața de zi cu zi.

De-a lungul timpului, activitatea de elaborare a unor norme juridice concrete de conduită pentru membrii societății (*activitatea normativă* sau *activitatea de legiferare*) a devenit una crucială pentru organizarea și funcționarea statului, în acest scop fiind instituite structuri cu competențe concrete în domeniu și au fost elaborate metodologii de desfășurare a acesteia.

În esență sa, activitatea normativă desemnează una din modalitățile fundamentale prin care se realizează activitatea statală de creare a dreptului potrivit imperativelor dictate de evoluția societății¹.

Potrivit legii², „activitatea de legiferare reprezintă principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea autorității publice”.

În consecință, „elaborarea normelor juridice (ale dreptului) reprezintă un proces complex, ce se realizează prin activitatea normativă a organelor statului materializată în adoptarea actelor normative, cu respectarea unor proceduri, metode și principii care corespund cerințelor unei reglementări clare, coerente și precise”³.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române⁴, a legifera presupune „a elabora și a adopta o lege; a stabili ceva prin lege”. Respectiv, termenul legiferare desemnează „acțiunea de a legifera și rezultatul ei” sau altfel spus „activitatea de creare a legilor”. Pornind de la aceasta, se poate spune că principalul scop al activității de legiferare este crearea legilor, fapt ce o distinge de alte tipuri/forme de creare a normelor juridice și îi determină particularitățile.

Dintr-o perspectivă mai filosofică, în doctrina juridică se consideră că a legifera înseamnă a transforma o regulă, așa cum este ea concepută la un moment dat vis-à-vis de o situație de fapt concretă, existentă în societate, într-o regulă de drept pozitiv⁵. Deci, legiferarea presupune operațiunea prin care regulile

¹ Carmen Popa - *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Lumina Lex, 2001 p. 169.

² Art. 1 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial nr. 260 din 21 aprilie 2010 și modificată prin Legea nr. 29/2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 182 din 15 martie 2011.

³ Carmen Popa – *op.cit.*, p. 169.

⁴ *Dicționarul explicativ al limbii române*, Ediția a II-a, București, Editura Univers enciclopedic, 1998, p. 566.

⁵ Mircea Djuvara - *Teoria generală a dreptului*, București, Editura All, 1995, p. 315.

preexistente se transformă în reguli de drept pozitiv⁶.

Pe de altă parte, cercetătorii precizează că legiferarea reprezintă o acțiune conștientă a legiuitorului care receptând comandamentele sociale, hotărăște soluțiile de reglementare juridică⁷. În concret, legiferarea este orientată spre crearea normelor juridice, a căror formă de exprimare este actul normativ.

Privită în ansamblul său, activitatea de elaborare a actelor normative (legiferarea) este una complicată. Din punctul de vedere al conținutului, ea presupune cunoașterea și aprecierea realității sociale prin prisma reglementării juridice, sintetizarea esenței deciziei (juridice) legislative, conceptualizarea și transpunerea acesteia în norma juridică. Sub aspect formal, această activitate este una organizată, implicând câteva proceduri obligatorii (de ex., crearea legii cuprinde etapa inițiativei legislative, dezbaterea proiectului de lege, adoptarea legii și publicarea acesteia).

Principala formă de creare a normelor juridice este considerată a fi orientată, în special, spre crearea *legilor* – acte normative aflate în fruntea ierarhiei izvoarelor de drept.

De obicei, se consideră că legea este privită ca act normativ ce dispune de forță juridică superioară, ce reglementează cele mai importante relații sociale din cadrul statului, adoptat în cadrul unui proces complex de către organul legislativ suprem sau nemijlocit de către popor prin intermediul referendumului. Într-o altă opinie, prin lege se înțelege acel act adoptat de organul de stat având calitatea de reprezentanță națională, prin care sunt stabilite reguli de conduită socială generale și impersonale, obligatorii și susceptibile de a fi sancționate prin forța de constrângere a statului⁸.

În prezent, este general recunoscut faptul că legile sunt adoptate de către parlamente (în cazurile statelor federale de către parlamentul federal și de către parlamentele entităților federației), precum și nemijlocit de către populația țării prin intermediul referendumurilor naționale. Dar norme constituționale consacră delegarea legislativă prin care executivul are competența de a emite acte cu putere de lege: ordonanțe simple (în temeiul unei legi speciale de abilitare) și de urgență (pentru situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată). Pentru organizarea executării legilor, Guvernul adoptă hotărâri.

În fiecare țară, procedura legislativă își are particularitățile sale, dar peste tot ea este strict reglementată normativ, în special la nivelul Constituției, al legilor, precum și al instrucțiunilor și regulamentelor prin care se stabilește ordinea activității de creare a actelor normative. Astfel, procedura legislativă constă dintr-o serie de reguli elaborate și consfințite juridic, care stabilesc ordinea pregătirii și adoptării diferitelor acte normativ-juridice.

⁶ Mircea Djuvara - *Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică): Drept rațional, izvoare și drept pozitiv*, București, Editura All Beck, 1999, p. 370.

⁷ Carmen Popa – *op.cit.*, p. 170.

⁸ Tudor Drăganu - *Drept constituțional și instituții politice: Tratat elementar*, Vol. II. București, Editura Lumina Lex, 1998, p. 99.

Totodată, merită enunțat faptul că procesul de creare a legilor nu se reduce la regulamente și reguli de procedură. Acesta este și un proces de cunoaștere cu diferite dificultăți, în ceea ce privește alegerea obiectului și a metodelor de reglementare legislativă.

În mod special, particularitățile legiferării (printre care forța juridică superioară a legilor) o fac distinctă de alte activități de creare a dreptului (normelor juridice), determinând necesitatea fundamentării științifice a acesteia.

Legislațiile tuturor țărilor s-au confruntat, de-a lungul vremii, cu numeroase critici privind supraabundența, caracterul inadecvat, complexitatea sau redactarea defectuoasă a textelor de lege. Astfel, înaintașii noștri au fost conștienți de dificultatea de a edifica un sistem legislativ calitativ, coerent, mai accesibil și mai ușor de înțeles pentru cetățeni după cum reiese din Expunerea de motive la Proiectul de lege pentru înființarea Consiliului permanent de legislație, proiect de lege elaborat în 1885 de ministrul de justiție Eugeniu Stătescu⁹:

„A face o lege bună, chiar dacă ea are un obiect mai limitat, nu este lucru ușor. A revizui și codifica sistemul întreg al unei legislații existente este lucru și mai greu! Câte condiții nu se cer pentru o asemenea lucrare! Câte cunoștințe pentru o operă așa de importantă! Trebuie cunoștința legilor existente și a raportului ce le leagă cu celelalte legiuri în vigoare; trebuie cunoștința legilor străine relative la același obiect, cunoștința doctrinei și a jurisprudenței asupra materiei; trebuie adunarea și coordonarea tuturor acestor materiale, trebuie timp, studiu și o aplicare continuă și constantă asupra obiectului ce este de reglementat și, mai presus de toate, trebuie bine cunoscute și studiate trebuințele reale ale societății și condițiile particulare de existență ale poporului pentru care se legiferează”.

Și în zilele noastre respectarea strictă a normelor de procedură și calitatea formală a diferitelor instrumente normative trebuie să rămână o preocupare constantă pentru oricine își afirmă atașamentul față de o ordine juridică mai ușor de citit, transparentă și coerentă, mai aproape de cetățeni

Această preocupare constantă pentru calitatea ordinii juridice se impune cu atât mai mult cu cât proliferarea normelor de orice natură, mereu mai complexe, poate face din ce în ce mai dificilă aplicarea acestora.

Elaborarea legilor se realizează respectând anumite procedee și metode, precum și anumite principii care trebuie să răspundă, cât mai precis, unei reglementări științifice, clare și coerente. Aceste principii, metode și procedee folosite în procesul de elaborare a actelor normative formează *tehnica legislativă*¹⁰. În literatura de specialitate occidentală este preferat termenul de

⁹ Proiectul a fost depus la Senat și votat în ședința din 7 aprilie 1886, dar retras după aceea, fără a mai fi depus la Cameră. Expunerea de motive și proiectul de lege au fost reproduse de Cezar Vârgolici - *Elaborarea legilor și Consiliul Legislativ*, București, Editura Cartea Românească, 1938, p. 9-27.

¹⁰ Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu – *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, București, Editura Lumina Lex, 2003, p. 34-38.

legistică formală. Tehnica legislativă (legistica formală) reprezintă o parte a *științei legislative* (sau *legistica*, termen mai frecvent utilizat în Occident).

Știința legislativă (legistica) se ocupă în mod special, de studierea sistematică a metodelor de redactare a textelor de lege. Ea este știința juridică auxiliară care, bazată pe cercetarea datelor legislației (sociologie juridică, legislație comparată, istoria dreptului) cuprinde *politica legislativă* (sau *legistica materială*) și *tehnica legislativă* (sau *legistica formală*). În unele opinii există și o a treia categorie: *legistica comparată*¹¹, care potrivit acestora, respectiva metodă diferită de cea care inspiră legistica formală, analizează dificultățile elaborării legislative și de reglementare care nu sunt lingvistice, ci politice. Legistica comparată se referă la tehnicile de transpunere a regulilor dreptului în contextul dualității sau al pluralității juridice și al bilingvismului sau al multilingvismului, pe scurt, ceea ce a fost denumit „coabitarea” bilingvismului sau multilingvismului cu dualitatea juridică sau pluralitatea juridică în legislație.

Politica legislativă (sau *legistica materială*), ca parte a științei legislative, are drept obiect conceperea obiectivelor și mijloacelor unei acțiuni legislative, pentru a modifica dreptul pozitiv, pentru a impulsiona reformele legislative, prin discernerea a ceea ce este de dorit de ceea ce este posibil¹². Legistica materială a fost definită ca fiind metoda de raționalizare a procesului de formare și de implementare a legii.

Tehnica legislativă (sau *legistica formală*) este arta de a face legile; ea reprezintă o parte a științei legislative și are drept obiect, folosirea în scopul aplicării, a opțiunilor politicii legislative și constă nu numai în redactarea textului de lege sau mai general, în organizarea sa (prezentare formală, plan, titluri, diviziuni etc.), dar și în alegerea și coordonarea modurilor de enunțare a normei de drept și a procedeele tehnice de realizare¹³.

Un recunoscut specialist în probleme de tehnică legislativă, din Belgia, Christian Lambotte, definea legistica formală ca fiind „cercetarea procedeele, regulilor și formulelor destinate unei redactări corecte și unei mai bune înțelegeri a textelor normative și care încearcă să atingă acest scop, prin armonie, claritate și respingerea diferențelor nefondate”¹⁴.

Mai precis, legistica formală examinează principiile și mecanismele esențiale ale tehnicii redacționale, studiază regulile formale care reglementează formularea și prezentarea textului, compoziția legilor și stilul legislativ.

Pe scurt, scopul tehnicii legislative este de a îmbunătăți calitatea textelor juridice, pentru a le face mai accesibile și mai ușor de înțeles cetățenilor.

¹¹ *Juridictionnaire*, p. 2009 (<http://www.cttj.ca/documents/juridictionnaire.pdf>); Alain Viandier - *Recherche de légistique comparée*, Berlin, Springer-Verlag, 1988, 174 p.

¹² Gérard Cornu - *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 483.

¹³ *idem*, p. 483.

¹⁴ Christian Lambotte - *Technique législative et codification*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1988, p. 10.

La noi în țară, termenul consacrat este cel de *tehnică legislativă* care „asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și limbajul și stilul actului normativ”¹⁵.

Pentru a transpune imperativele politice și administrative în reglementări realizabile, eficiente, clare, cu o terminologie juridică și noțiuni adecvate, respectând convențiile de redactare privind structura, forma și stilul legilor sunt necesare competențe juridice specializate. Această sarcină revine unor *specialiști în redactarea legilor* care sunt, în general, funcționari cu studii juridice. Redactarea legilor necesită competențe juridice speciale care se bazează pe o deosebită înțelegere a metodologiei legislative și pe o mare experiență privind tehnicile de redactare. Redactarea legilor presupune folosirea sistematică și adesea foarte minuțioasă a unor calități specifice de analiză și de redactare. Sarcina principală a redactorilor este aceea de a transpune o politică anume într-un ansamblu coerent de norme. În afară de aceasta, redactorul are ca sarcină să facă astfel ca proiectul de lege să fie conform cu celelalte texte normative, ca metodele pe care le utilizează să fie ușor de folosit, iar din punct de vedere juridic eficiente, ca formele obișnuite să fie respectate, iar formularea juridică să fie pertinentă și inteligibilă. Textul final al proiectului trebuie să reflecte în mod clar și exact imperativele legislative.

În acest sens, unele țări au adoptat, pentru practica legislativă, directive pentru toți redactorii de acte normative pe care aceștia trebuie să le respecte. În general. Consiliilor de Stat din țările în care funcționează asemenea instituții (Belgia, Franța, Italia, Luxemburg, Olanda, Spania, respectiv Consiliul Legislativ din România) le-a revenit sarcina de a elabora reguli de tehnică legislativă. În unele țări, aceste reguli au căpătat putere de lege, în altele au luat forma unor ghiduri de redactare.

Astfel, **România** a adoptat „Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”, republicată în Monitorul Oficial nr. 260 din 21 aprilie 2010 și modificată prin Legea nr. 29/2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 182 din 15 martie 2011.

Această lege se completează cu „Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului”¹⁶, „Hotărârea Guvernului nr. 561/2009

¹⁵ Art. 2 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

¹⁶ Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 843 din 12 octombrie 2006 și modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 219/2010 și Hotărârea Guvernului nr. 322/2015.

pentru aprobarea Regulamentului 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”¹⁷, „Ordinul secretarului general al Guvernului nr. 591/2012 privind procedurile publicării, republicării și rectificării, precum și ale publicării în numere speciale, cu tiraj limitat, a actelor în Monitorul Oficial al României”¹⁸.

Bulgaria a adoptat în 1973 „Legea privind actele normative”¹⁹, iar în 1974 „Decretul nr. 883/1974 de aplicare al Legii privind actele normative”²⁰.

Lituania a adoptat „Legea din 1995 privind procedura de redactare a legilor și a altor acte normative”²¹ intrată în vigoare la 1 ianuarie 1996, precum și „Legea privind cadrul legislativ” din 18 septembrie 2012, modificată la 11 decembrie 2014²².

La nivel guvernamental, **Estonia** a emis la 22 decembrie 2011 un regulament intitulat „Reguli pentru o bună practică legislativă și elaborare legislativă”²³, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2012.

În **Belgia**, Consiliul de Stat a înlocuit în 2008 Circulara din 2001 privind logistica formală, cu „Ghidul de redactare a textelor legislative și reglementare”²⁴, al cărui conținut și formă au fost complet refăcute pentru a ajuta mai eficient redactorii de acte normative.

În **Franța**, „Ghidul pentru elaborarea textelor legislative și de reglementare”, cunoscut mai mult ca „Ghidul de logistică”, de la prima sa ediție în 2005, este disponibil pe site-ul Légifrance²⁵ (rubrica «qualité et simplification du droit»), într-o versiune actualizată în mod permanent prin grija Secretariatului General al Guvernului și Consiliului de Stat.

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 319 din 14 mai 2009.

¹⁸ Ordinul secretarului general al Guvernului nr. 591/2012 a fost publicat în Monitorul Oficial al României nr. 437 din 30 iunie 2012.

¹⁹ Law on normative acts, publicat în Jurnalul de Stat nr. 27 din 3 aprilie 1973, modificată și completată în 1995, 2003, 2007, 2016 (versiunea în limba engleză: <http://ria.bg/en/wp-content/uploads/2016/03/LAW-ON-NORMATIVE-ACTS.pdf>).

²⁰ Decree No. 883/1974 to implement the law on normative acts, publicat în Jurnalul de Stat nr. 39 din 21 mai 1974 (versiunea în limba engleză: https://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/html/appendix_A-9.html).

²¹ Law on procedure of drafting of Republic of Lithuania laws and other regulatory enactments, modificată în 1999 (versiunea în limba engleză: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.96262?jfwid=7cihrz2u>).

²² Law on legislative framework (versiunea în limba engleză: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/4125a932084d11e687e0fbad81d55a7c?jfwid=nz8qn8ibr>).

²³ Rules for good legislative practice and legislative drafting (versiunea în limba engleză: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide>).

²⁴ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 (pe site-ul Consiliului de Stat din Belgia: http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=technique_legislative).

²⁵ *Guide de logistique* (<http://www.guide-logistique.fr/guide.pdf>).