

Cuprins

PREFAȚĂ	5
ARGUMENTUM. LEGISTICA FORMALĂ	7
1. Legistica reală și legistica formală	7
2. Legistica formală – ramură distinctă a dreptului	9
3. Izvoarele Legisticii formale	12
4. Legistica formală – disciplină științifică	13
PARTEA I. TEHNICA LEGISLATIVĂ	
CAPITOLUL I. ORIENTĂRI POSTMODERNISTE ÎN PROCESUL DE CREARE A DREPTULUI	19
1. Eșecul modernismului și viziunea postmodernistă asupra fenomenului juridic	19
2. Procesul de creare a dreptului în concepția modernistă	23
3. Elemente de proiectare a modelului deciziei juridice complexe	27
4. Un precedent românesc de decizie legislativă complexă	29
CAPITOLUL II. FUNCȚIA LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI	32
1. Determinarea conținutului funcției legislative	32
2. Alegerea nivelului actului normativ al Parlamentului	36
3. Ierarhia legilor	39
A. Legile constituționale	39
B. Legile organice	40
C. Legile ordinare	43
D. Alte categorii de legi	44
CAPITOLUL III. DOCUMENTAREA JURIDICĂ ȘI ADMINISTRATIVĂ	46
1. Documentarea clasică în materie juridică și administrativă	47
2. Informatica documentară	50
CAPITOLUL IV. CONCEPTUALIZAREA JURIDICĂ ÎN PROCESUL DE ELABORARE A ACTELOR NORMATIVE	54
1. Determinarea noțiunilor, categoriilor, principiilor și construcțiilor juridice	55
2. Categoriile juridice	58
3. Utilizarea cifrajului și a enumerării în procesul de elaborare a normelor juridice	60
4. Prezumția – procedeu al tehnicii legislative	61
5. Ficțiunea în drept	62

CAPITOLUL V. CODUL CIVIL ȘI PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI.....	65
1. Fundamentele principiilor generale ale dreptului.....	65
2. Reglementarea legală a principiilor generale ale dreptului	66
3. Premisele raționale ale identificării principiilor generale ale dreptului	68
4. Examen critic al literaturii de specialitate în materia principiilor generale ale dreptului	69
5. Tentativă de identificare doctrinară a principiilor generale ale dreptului	72
a) Principiul statului de drept.....	72
b) Principiul echității și justiției.....	80
c) Principiul legitimității reglementărilor juridice	82
CAPITOLUL VI ARHITECTURA ACTULUI NORMATIV.....	85
1. Titlul actului normativ.....	86
2. Preambulul	89
3. Formula introductivă.....	93
4. Partea dispozitivă	94
a. Dispoziții sau principii generale.....	97
b. Dispozițiile de fond sau de conținut.....	97
c. Dispozițiile tranzitorii	97
d. Dispozițiile finale.....	98
5. Formula de atestare a autenticității actului normativ	100
6. Semnătura reprezentantului legal al emitentului	101
7. Numărul și data actului normativ	102
8. Anexele actului normativ	102
CAPITOLUL VII. REDACTAREA ACTELOR NORMATIVE	103
1. Coordonatele procesului de redactare a actului normativ	104
a) Terminologia juridică	104
b) Vocabularul juridic	104
c) Stilul actului normativ	105
2. Coordonatele procesului de redactare a dreptului Uniunii Europene.....	111
CAPITOLUL VIII. MOTIVAREA PROIECTELOR ACTELOR NORMATIVE.....	114
CAPITOLUL IX. SISTEMATIZAREA, UNIFICAREA ȘI COORDONAREA LEGISLAȚIEI.....	118
1. Integrarea proiectului actului normativ în sistemul legislației	119
1.1. Corelarea dispozițiilor actului normativ cu principiile generale ale dreptului	119
1.2. Corelarea actului normativ cu prevederile constituționale.....	121
1.3. Corelarea dispozițiilor actului normativ cu prevederile actelor normative cu aceeași forță juridică sau cu o forță juridică superioară	123
1.4. Corelarea prevederilor actului normativ cu tratatele internaționale și cu dreptul Uniunii Europene.....	126

2. Asanarea legislației de reglementările juridice căzute în desuetudine, de contradicții și de paralelisme de reglementare	127
3. Problema antinomiilor în drept	128
3.1. Antinomiile juridice	128
3.2. Probleme legate de corelarea dispozițiilor constituționale privitoare la conceptele de lege și de lege organică	131
3.3. Conflictul dintre dispozițiile constituționale privitoare la categoriile de legi	135
3.4. Conflictul intraconstituțional privitor la intrarea în vigoare a legii și a ordonanței de urgență.....	136
3.5. Antinomia intraconstituțională privitoare la dreptul de vot și dreptul de a alege.....	138
3.6. Antinomii născute din partajarea competențelor celor două Camere ale Parlamentului.....	140
3.7. Reglementarea diferită a duratei mandatului constituțional	144
3.8. Ridicarea excepției de neconstituționalitate direct de către Avocatul Poporului.....	144
4. Concentrarea legislației în coduri.....	145
5. Încorporarea textelor normative	148
6. Simplificarea legislației în Uniunea Europeană	148

CAPITOLUL X. MODIFICAREA, COMPLETAREA, ABROGAREA ȘI ALTE EVENIMENTE CARE INTERVIN PE PARCURSUL DURATEI ACTIVE A

LEGII.....	150
1. Acțiunea în timp a normei juridice.....	150
2. Modificarea actului normativ	152
3. Completarea actului normativ	156
4. Reguli comune operațiunilor de modificare și completare	157
5. Abrogarea.....	158
6. Rolul abrogator al Constituției și al legilor constituționale.....	161
7. Momentul abrogării.....	163
8. Derogarea	164
9. Suspendarea actului normativ	165
10. Republicarea actului normativ	167
11. Rectificarea actului normativ	168

CAPITOLUL XI. APLICAREA NORMELOR DE TEHNICĂ LEGISLATIVĂ ÎN PROCESUL ELABORĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE NORMATIVE.....

1. Reguli specifice aplicabile în procesul elaborării și adoptării hotărârilor Guvernului.....	170
2. Elemente specifice procesului de emitere a ordinelor, instrucțiunilor și a celorlalte acte normative ale conducătorilor autorităților publice ale administrației ministeriale și extraministeriale.....	172
3. Respectarea normelor de tehnică legislativă în cadrul autonomiei locale.....	173

PARTEA A II-A. PROCEDURA LEGISLATIVĂ

CAPITOLUL I. PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ	179
A. ETAPA PREPARLAMENTARĂ A PROCEDURII LEGISLATIVE	180
1. Inițiativa legislativă	180
1.1. Inițiativa legislativă de sorginte guvernamentală.....	180
1.2. Reguli privitoare la sesizarea Parlamentului.....	181
1.3. Restricții în exercitarea dreptului de inițiativă legislativă.....	181
1.4. Exercițarea dreptului de inițiativă legislativă de către parlamentari	182
1.5. Condiționarea exercitării dreptului de inițiativă legislativă de către parlamentari	183
1.6. Importanța distincției dintre proiecte de lege și propuneri legislative	183
1.7. Exercițarea inițiativei legislative populare.....	184
1.8. Limitele exercitării dreptului de inițiativă populară în materie legislativă ...	186
1.9. Problema limitării numărului subiecților dreptului de inițiativă legislativă	187
1.10. Alte elemente componente ale dreptului de inițiativă legislativă	188
1.11. Exercițarea dreptului de inițiativă legislativă.....	189
2. Avizarea proiectelor de lege și a propunerilor legislative	190
2.1. Avizul Consiliului Legislativ	190
2.2. Avizul Consiliului Economic și Social	193
2.3. Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării	194
2.4. Avizul Curții de Conturi	194
2.5. Corelarea cu dreptul Uniunii Europene	195
B. FAZA PARLAMENTARĂ A ELABORĂRII LEGII	196
1. Prima lectură	196
1.1. Conflictele de competență.....	196
2. Examinarea în comisiile permanente a proiectului de lege sau a propunerii legislative	197
3. A doua lectură. Dezbateră în plenul Camerei a proiectului de lege sau a propunerii legislative.....	198
3.1. Dezbateră generală	198
3.2. Dezbateră pe articole	199
3.3. Suspendarea dezbaterii proiectului de lege sau a propunerii legislative.....	200
3.4. Organizarea dezbaterii proiectului de lege sau a propunerii legislative.....	200
4. Votarea proiectului de lege sau a propunerii legislative	201
5. Transmiterea proiectului de lege de la o Cameră la cealaltă	202
6. Promulgarea legii	203
a) Sesizarea Curții Constituționale.....	203
b) Reexaminarea legii la cererea președintelui României.....	205
CAPITOLUL II. PROCEDURI LEGISLATIVE SPECIALE	206
1. Procedura de adoptare a legilor constituționale.....	206
2. Procedura de urgență	208
3. Procedura de adoptare a legilor în ședința comună a celor două Camere	209

4. Procedura legislativă instituită în vederea adoptării unui proiect de lege prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.....	212
CAPITOLUL III. PROCEDURA LEGISLATIVĂ COMPLEMENTARĂ –	
DELEGAREA LEGISLATIVĂ –	214
1. Delegarea legislativă – definiție și legitimare	214
2. Evoluția istorică a delegării legislative	216
3. Delegarea legislativă în România.....	219
3.2. Delegarea legislativă către președintele României	227
4. Procedura delegării legislative în cazul legilor de abilitare.....	229
4.1. Adoptarea legii de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe	229
4.2. Aprobarea de către Parlament a ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare	230
4.3. Modificarea ordonanței emise de Guvern printr-o altă ordonanță	230
4.4. Ordonanțele privitoare la ratificarea unor acte internaționale.....	231
5. Oportunitatea delegării legislative	232
6. Regimul juridic al ordonanțelor și decretelor prezidențiale emise în temeiul delegării legislative	234
7. Universalitatea deciziilor Curții Constituționale.....	235
BIBLIOGRAFIE	241

PREFAȚĂ

Legistica Formală este aproape o noutate în peisajul doctrinei juridice românești. Nicio facultate de drept nu a inclus în programa sa de învățământ *Legistica formală*. Ea este prezentă doar în programa de învățământ a Facultății de Administrație Publică a Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative din București.

Opțiunea pentru *Legistica formală* este un imperativ al învățământului juridic modern și un instrument al perfecționării procesului legislativ. *Legistica formală* își propune să elimine haosul din sistemul legislativ, să găsească metodele și căile de trecere de la instabilitatea legislativă la continuitatea procesului legislativ, fără sincope și contradicții.

Legistica formală este, înainte de toate, un silogism care articulează realitatea socială cu regulile tehnicii legislative și ale procedurii legislative. Ea este, în același timp, o ramură distinctă de drept, o disciplină științifică și o disciplină didactică.

Ținta acestei discipline urmărește elaborarea legii în parametri necesari utilizatorilor săi. Pe această cale, se vizează eliminarea antinomiilor în drept, interpretările selective și tendențioase, extrapolările exagerate pentru a se ajunge la redactarea unor norme juridice congruente, predictibile, clare, simple și precise. În acest context, apreciem că legea nu poate fi nici opera exclusivă a specialiștilor din domeniul respectiv de reglementare (învățământ, știință, agricultură, medicină, asigurări sociale etc.) și nici a juriștilor. Conlucrarea lor în toate cazurile poate fi un fundament al unor reglementări juridice viabile.

Pe un alt plan, *Legistica formală* este un instrument menit să construiască o punte între epoca modernistă de creare a dreptului și epoca postmodernistă, în care exigențele univoce ale legiuitorului se cer a fi completate cu cele ale dialogului social.

Legistica formală, așa cum a fost concepută, nu se poate opri la tehnica redactării actelor normative. Ea trebuie să își urmeze drumul până la capăt, respectiv să îmbine exigențele tehnicii legislative cu cele ale procedurii legislative pentru a supraveghea integritatea procesului legislativ. Pe acest fond, sunt abordate nu numai problemele legate de esența tehnicii legislative (ierarhia legilor, structura actului normativ etc.), dar și cele privitoare la procedura parlamentară și extraparlamentară a elaborării legii. O atenție deosebită, în acest context, se acordă procedurii legislative ordinare, procedurilor legislative speciale și, mai ales, procedurii legislative complementare, specifică delegării legislative.

În acest sens, *Legistica formală* oferă răspunsuri la întrebări inevitabile în procesul guvernării: Ce act normativ trebuie adoptat într-o situație dată? Cine și cum elaborează proiectul actului normativ? Care Cameră a Parlamentului urmează a fi sesizată? Cum se contracarează opoziția parlamentară? Cum poate fi accelerat procesul legislativ? Când și cum poate fi exercitat lobby-ul parlamentar? etc.

Privită prin prisma metodologică, lucrarea reprezintă o abordare pluridisciplinară. Ea face parte, din acest punct de vedere, din categoria științelor consacrate buneii guvernări. Semnificativ, în acest sens, este faptul că abordarea problemelor tehnice este obiectiv legată de realitățile sociale la care se raportează.

Unul dintre meritele acestui demers științific rezidă și în faptul că ridică la rangul de izvoare formale ale dreptului românesc jurisprudența și doctrina juridică. Împreună cu alți autori români, susținem și noi că deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului care privesc România sunt izvoare ale dreptului intern alături de deciziile Curții Constituționale și de hotărârile judecătorești pronunțate în cazul recursurilor în interesul legii. Prin apariția noului Cod civil, a fost legiferată apartenența principiilor generale ale dreptului la izvoarele formale ale acestuia. Formularea lor nu poate fi opera legiuitorului, ci a doctrinei juridice.

Legistica formală, în ansamblul său, se dorește a fi o contribuție la înzestrarea specialiștilor în drept și din administrația publică cu cunoștințele necesare redactării, interpretării și aplicării legii, un aport substanțial la sporirea calității reglementărilor juridice.

Odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, pe plan juridic, a apărut o nouă paradigmă: aplicarea dreptului Uniunii Europene în țara noastră, în limitele obligativității dreptului Uniunii Europene și ale aplicării principiului subsidiarității. În virtutea acestor principii, aplicarea dreptului intern se împletește cu aplicarea pe teritoriul României a unor reglementări ale dreptului Uniunii Europene. Toate acestea impun, pe lângă cunoașterea altor domenii, și a modului în care se elaborează actele legislative și nelegislative la nivelul Uniunii Europene, cum se aplică și care este gradul de obligativitate pentru statele membre. Cu alte cuvinte, normele de *Legistică formală* sunt aplicabile și la nivelul Uniunii Europene, fiind inspirate din practica statelor membre. În plus, pe plan procedural acestea facilitează colaborarea între parlamentele naționale, precum relațiile acestora cu instituțiile Uniunii Europene.

Autorii

ARGUMENTUM LEGISTICA FORMALĂ

1. Legistica reală și legistica formală

Legistica reprezintă o disciplină științifică, în cuprinsul căreia intră două componente: legistica reală și legistica formală.

Într-o primă apreciere, legistica reprezintă știința elaborării legii. De-a lungul timpurilor, teoria contractului social, afirmarea principiului suveranității naționale și instituirea unor procedee electorale de legitimare a exercitării puterii de stat etc. au generat motivații și mecanisme diferite în afirmarea suveranității populare care au dus la legitimarea legii, în sens de poruncă socială, guvernată de aplicarea organizată a unei sancțiuni.

Așa cum reiese din întreaga construcție a raporturilor dintre societate și drept, acestea au la bază conceptele de „dat” și „construit” în drept, raporturi care pun în evidență fundamentele sociale și transformările politice care au loc în societate și care determină schimbările ce trebuie să aibă loc pe plan juridic, precum și aspecte tehnice care să facă posibilă reglementarea legislativă a acestora.

Dincolo de aceste mutații profund politice, așa cum arăta François Génay, „dat”-ul dreptului este modelat în norme juridice prin intermediul tehnicii juridice, ale cărei constante pot fi calchiate pe orice mediu social.

Pe acest fond al determinării raporturilor dintre drept și societate, sub aspectul nașterii acestuia, se pot face unele distincții semnificative. Sub acest aspect, Legistica (sau știința legislativă) reprezintă ansamblul metodelor, tehnicilor, procedeele de exprimare materială sau formală a ideilor care au nevoie de reflectare normativă în forme adecvate.

Din acest punct de vedere, este necesar să se facă o distincție între legistica reală și legistica formală¹.

Așa cum se poate observa, reprezentanții Consiliului Legislativ care au elaborat lucrarea „Probleme actuale ale tehnicii legislative” pun un semn de egalitate între politica legislativă și legistica materială, pe de o parte, și între tehnica legislativă și legistica formală, pe de altă parte.

Așa cum vom încerca să demonstrăm în cele ce urmează, știința legislativă are ca obiect de studiu facerea legii. În această abordare, există două dimensiuni: una politică, exterioară procesului de creare a normei de drept și una tehnică, legată de utilizarea procedeele metodologice de exprimare a „dat”-ului dreptului în raport cu exigențele exprimate pe plan politic.

¹ În literatura de specialitate se face vorbire despre Știința legistică (legistica), disciplină care se ocupă „de studierea sistematică a metodelor de redactare a textelor de lege”. În acest context, se face o netă distincție între Legistica materială (politica legislativă) și Legistica formală (tehnica legislativă). A se vedea S. Popescu, V. Țândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, pp. 34 și urm.

În aceste condiții, elementul variabil insurmontabil îl reprezintă instabilitatea certitudinii politice, în fața căreia apar tehnici stabile de direcționare a comportamentului uman. Ca atare, este greu de aflat dacă cel care redactează legea ține seama doar de exigențele Legisticii formale sau și de cele ale Legisticii reale. Date fiind aceste elemente, este necesar să subliniem că politica legislativă sau Legistica reală nu este o știință de sine stătătoare, ci ea reprezintă o disciplină de graniță, ale cărei coordonate sunt variabile în funcție de importanța acordată valorilor politice consacrate de lege, raportate la științele adiacente domeniului reglementat juridic.

Politica legislativă reprezintă un ansamblu de idealuri, scopuri, mijloace și instrumente menite să imaterializeze conceptual fapte sociale, să le imprime o dinamică proprie, inclusiv prin intermediul normelor juridice. Ca atare, Legistica reală reprezintă un mijloc de implementare a politicii legislative, prin intermediul politicii, al științei, inclusiv prin intermediul Legisticii formale. Ea face parte din științele guvernării.

În realitate, există trei planuri mari ale guvernării:

1. stabilirea obiectivelor politice ale conducerii naționale și unionale;
2. stabilirea soluțiilor normative necesare pentru atingerea obiectivelor politice;
3. formalizarea mijloacelor, instrumentelor și metodelor de direcționare a comportamentului uman, în vederea atingerii scopurilor politice prin intermediul normelor juridice.

Primul punct este extrajuridic. Dar, pe baza acestuia se definesc coordonatele celorlalte două dimensiuni ale procesului de conducere socială sau ale guvernării.

Pe acest fond, este necesar să precizăm că stabilitatea soluțiilor normative necesare pentru atingerea obiectivelor politice (conduite ce urmează a fi reglementate, care sunt subiecții ce cad sub incidența viitoarelor norme etc.) reprezintă o dimensiune intrinsecă a Legisticii reale.

Pe baza adjudecării valorilor politice, se poate trece la formalizarea mijloacelor, instrumentelor și a metodelor de direcționare a comportamentului uman, în vederea atingerii scopurilor politice prevăzute în pactele de guvernare.

Spre deosebire de alți autori, care consideră că tehnica legislativă are ca subiect sistemul de comunicare și, ca atare, ea are drept scop ameliorarea înțelegerii textelor normative², în opinia noastră, Legistica formală își propune ca obiectiv esențial asigurarea validității, previzibilității și aplicabilității normei juridice, care are ca o componentă de sine stătătoare cunoașterea normei, asigurarea predictibilității sale, fără a se rezuma la aceasta. Rezumarea validității normei juridice la posibilitatea cunoașterii acesteia este un demers incomplet, deoarece asigurarea validității normei juridice presupune non-contradictorialitatea sa cu principiile generale ale dreptului, cu dispozițiile constituționale, cu cele ale normelor ierarhic superioare, cu normele juridice care consacra principiile statului de drept, ale democrației sau statuează drepturile omului³. În același timp, aplicabilitatea acesteia este dependentă de raționalitatea normei juridice în raport cu „dat-ul” care o comandă, cu existența cadrului necesar de implementare a acesteia și cu motivarea și posibilitățile subiecților de drept de a o respecta și aplica.

² A se vedea S. Popescu, V. Țândăreanu, *op. cit.*, p. 98.

³ A se vedea J.L. Bergel, *Théorie générale du droit*, 3^e édition, Dalloz, Paris, 1999, pp. 85 și urm.

2. Legistica formală – ramură distinctă a dreptului

Legistica formală a devenit obiect de studiu la Școala Națională de Studii Politice și Administrative ca o alternativă la disciplina Tehnică Legislativă. Introducerea acestei discipline în studiul universitar este o consecință a importanței pe care o dobândește, în zilele noastre, studiul procesului de creare a dreptului. Legistica formală – așa cum notează prof. V. D. Zlătescu – reprezintă o denumire occidentală a tehnicii legislative. Ea se constituie într-o disciplină juridică și reprezintă un domeniu de vârf al științei dreptului. Prin reglementarea legală a procedurii de elaborare a actelor normative, disciplina se transformă dintr-o culegere de recomandări și sfaturi pentru legiuitori într-o adevărată ramură de drept: dreptul elaborării legislative⁴.

În viziunea prof. V. D. Zlătescu, Legistica formală este identică tehnicii legislative, disciplină științifică abordată la noi, până la 1989, doar de reprezentanții Consiliului Legislativ⁵. Fără a deveni susținătorii unei identități între disciplina legisticii formale și cea a tehnicii legislative, considerăm că legistica formală nu se limitează, așa cum o proiectează autorul său, I. Byvoet, la tehnica elaborării actelor normative⁶.

Legistica Formală nu se confundă cu **tehnica legislativă** deoarece ea se referă atât la normele metodologice de redactare a actelor normative, cât și la regulile de procedură legislativă. În plus, după părerea noastră, Legistica formală sau tehnica legislativă – denumirea rămâne la latitudinea fiecărui autor, în funcție de opțiunile personale – nu poate fi tratată doar ca un ansamblu de reguli cu caracter metodologic, apte să reglementeze doar aspectele tehnice ale procesului de elaborare a actelor normative. Este cunoscut faptul că, cel puțin atunci când este vorba de adoptarea unei legi sau a unei ordonanțe, atingerea țintei este supusă unei duble condiționări, prima de ordin tehnic metodologic și a doua de ordin politic. Cu alte cuvinte, adoptarea legii este supusă nu numai regulilor de tehnică legislativă, ci și normelor care fac obiectul procedurii legislative.

În opinia noastră, Legistica formală are ca obiect atât metodologia elaborării actelor normative, cât și regulile procedurii legislative⁷. Ambele categorii de norme au caracter formal și respectarea lor este o condiție *sine qua non* pentru a se trece de la „dat” la „construit” în drept, de la interesul pentru apariția unei reglementări juridice la un act normativ, apt să producă efecte juridice.

Privită din acest unghi de vedere, Legistica formală este, în primul rând, o ramură distinctă de drept și, în al doilea rând, o știință juridică de sine stătătoare.

Legistica formală este o ramură de drept de sine stătătoare, deoarece este formată dintr-un ansamblu de norme juridice care reglementează un grup omogen de relații sociale, pe baza unei metode distincte de reglementare și a unor principii specifice.

Pentru a determina obiectul de reglementare al acestei ramuri de drept, aparținătoare dreptului public, este suficient să observăm că ne-am obișnuit a defini dreptul ca

⁴ A se vedea V.D. Zlătescu, *Introducere în Legistica formală*, Ed. Rompit, București, 1995, p. 7.

⁵ A se vedea I. Mrejeru, *Tehnică legislativă*, Ed. Academiei, București, 1979.

⁶ A se vedea I. Byvoet, *Légistique formelle* (Technique législative), Bruxelles, 1971.

⁷ Pentru aceste motive, apreciem că Legistica formală nu are ca obiect, așa cum susțin unii autori, doar redactarea textului actului normativ și organizarea sa. A se vedea S. Popescu, V. Șandureanu, *op. cit.*, p. 97.

un ansamblu de norme juridice care reglementează relațiile sociale. Dacă acest lucru este adevărat, este necesar să observăm că există o categorie distinctă de norme juridice care reglementează procesul de creare a dreptului, procesul de elaborare a actelor normative, norme care nu fac obiectul unei ramuri de drept (normele de tehnică legislativă) sau chiar dacă fac parte dintr-o astfel de ramură de drept (regulile procedurii legislative se consideră că aparțin dreptului constituțional sau instituției acestuia cunoscută și sub denumirea de drept parlamentar)⁸ acest lucru nu împiedică gruparea lor într-o altă ramură de drept, având în vedere scopul distinct al acestei apartenențe.

Se poate astfel observa că Legistica formală înglobează un set de norme juridice care nu aparțin niciunei alte ramuri de drept – normele tehnicii legislative. Acestor norme juridice li se adaugă normele care reglementează procedura legislativă. Apartenența acestor norme la Legistica formală este determinată de strânsa lor legătură cu normele tehnicii legislative. Această îngemănare a celor două categorii de norme juridice este impusă de scopul comun pe care îl urmăresc: adoptarea legii. Acest scop nu poate fi atins numai prin respectarea normelor de tehnică legislativă sau numai a celor de procedură legislativă. Procesul legislativ este în egală măsură un proces tehnic și unul politic, iar finalizarea acestuia este supusă atât normelor tehnice ale metodologiei legislative, cât și celor politice ale procedurii legislative. Dacă în procesul legislativ se ține seama doar de o latură a acestuia, neglijându-se cealaltă, finalitatea nu poate fi atinsă, legea nu va fi adoptată, cu toate eforturile depuse pe unul sau altul din cele două planuri.

Apartenența unei părți a normelor juridice care fac obiectul Legisticii formale la dreptul constituțional derivă din specificul acestei ramuri tutelare a sistemului de drept. Nu este, de altfel, nici prima, nici ultima oară când normele specifice dreptului constituțional sunt considerate ca făcând parte și din alte ramuri de drept⁹ (dreptul administrativ¹⁰, dreptul procesual civil sau penal etc.). Acest fenomen îmbracă forma constituționalizării diferitelor ramuri de drept.

Specificul și caracterul omogen al normelor Legisticii formale derivă din faptul că, dacă toate celelalte norme juridice reglementează diferite categorii de relații sociale, acestea reglementează chiar procesul de elaborare a dreptului. Ca atare, normele Legisticii formale sunt superioare celorlalte norme juridice, deoarece, așa cum arăta Hans Kelsen, norma care reglementează crearea altei norme condiționează valabilitatea celeilalte¹¹. Superioritatea normelor Legisticii formale în raport cu celelalte categorii de norme derivă, totodată, din consacrarea unora dintre acestea prin Constituție, prin legile și prin regulamentele parlamentare. Ca atare, legiuitorul, pentru a conferi legitimitate legilor pe care le adoptă, trebuie să dea satisfacție cu prioritate normelor care reglementează procesul de adoptare a legii. Pe această cale, se dă expresie mandatului

⁸ A se vedea I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. Gramar, București, 1999, p. 23.

⁹ A se vedea, în acest sens, T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 39; I. Deleanu, *Instituții și proceduri instituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 17 și urm.

¹⁰ A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, I. Vida, *Constituționalizarea contenciosului administrativ român* în *Dreptul nr. 4-5/1994*, pp. 3 și urm.

¹¹ A se vedea H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, p. 299.

reprezentativ al senatorilor și deputaților, se asigură integrarea interesului general în conținutul legii și se validează Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului român, care acționează potrivit cerințelor economice, sociale, politice și juridice.

Legistica formală, ca ramură de drept, are o metodă de reglementare proprie. Această metodă este metoda **autoritar-descriptivă**.

Specificul acestei metode rezidă în caracterul descriptiv al drumului pe care urmează să-l parcurgă participanții la procesul legislativ. Normele juridice elaborate sub tutela acestei metode sunt norme descriptive prin conținutul lor și norme autoritare prin modul în care ele se impun participanților. Aceste norme, în majoritatea cazurilor, nu cuprind sancțiuni directe, imediate. Cu toate acestea, normele Legisticii formale nu sunt lipsite de sancțiuni. Cel mai adesea, aceste sancțiuni sunt cuprinse în alte norme, iar aplicarea lor intervine pe diferite trepte ale procesului legislativ, atunci când se constată că respectarea normelor pe treptele inferioare nu s-a realizat. Astfel, dacă normele metodologice de redactare a unei propuneri legislative nu au fost respectate, sancțiunea se va materializa într-un **fine de neprimire** a proiectului la Parlament. Potrivit art. 74 din Constituția României, deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul de inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de lege. În cazul în care această normă nu este respectată atunci când se elaborează propunerea legislativă, sancțiunea va interveni în momentul depunerii acesteia la Parlament, prin **refuzul înregistrării acesteia** ori, mai târziu, în procesul legislativ, prin **respingerea propunerii informe**.

În sfârșit, Legistica formală dispune de principii de drept specifice, în rândul cărora intră principiul asigurării bazelor legale de funcționare a statului, principiul libertății și egalității, principiul responsabilității, principiul echității și justiției¹².

Principiul fundamentării științifice a actelor normative este un principiu al Legisticii formale, în virtutea căruia procesul de elaborare a legii trebuie să se sprijine pe datele și concluziile cercetării științifice.

Principiul asigurării echilibrului dintre dinamica și statica dreptului are în vedere garantarea stabilității legii, ca o condiție a respectării acesteia, și operarea de modificări legislative numai în măsura în care evoluția relațiilor sociale (sau involuția lor) determină adaptarea reglementărilor juridice la noile realități sociale.

Acest principiu trebuie să contribuie la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, a celorlalte drepturi ale omului și, totodată, să asigure continuitatea exercitării funcției statale.

¹² A se vedea, în acest sens, N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 96 și urm. Alături de această opinie, se consideră că la baza procesului de elaborare a actelor normative stau principiile fundamentării științifice a activității de elaborare a normelor juridice, respectării unității de sistem a dreptului și al accesibilității actelor normative. A se vedea, în acest sens, I. Craiovan, *Teoria generală a dreptului*, 1998, pp. 226 și urm. Într-o altă opinie, se consideră că principiile legiferării sunt: principiul fundamentării științifice a activității de elaborare a normelor juridice, principiul asigurării unui raport firesc între dinamica și statica dreptului, principiul accesibilității și economicității de mijloace în elaborarea normativă și principiul unității reglementării și corelării sistemului actelor normative. A se vedea R. I. Motica, Gh. C. Mihai, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Alma Mater, Timișoara, 1999, pp. 220 și urm. A se vedea și capitolul V privitor la principiile generale ale dreptului.

Principiul corelării actelor normative își propune să orienteze activitatea creatoare de drept pe făgașul noncontradictorialității. Normele juridice alcătuiesc un sistem care, prin natura sa, nu poate fi contradictoriu. Principiul corelării actelor normative are în vedere ca, la introducerea unui nou element în sistemul dreptului, acesta să fie compatibil cu celelalte elemente ale sistemului, să se armonizeze cu acestea. Acest principiu presupune eliminarea antinomiilor juridice și realizarea unei armonii și a unei compatibilități evidente între componentele sistemului de drept.

Acest principiu ne obligă, totodată, să asigurăm concordanța normelor dreptului intern cu cele ale dreptului internațional și cu cele ale dreptului european.

În sfârșit, principiul accesibilității și economiei de mijloace în elaborarea actelor normative dă expresie exigențelor de tehnică legislativă în procesul de creare a dreptului, conducând la elaborarea unor construcții juridice suplă, clare și predictibile, apte de receptare socială și de o respectare liber consimțită.

3. Izvoarele Legisticii formale

Normele juridice care compun Legistica formală sunt cuprinse în Legea fundamentală, în legi organice, ordinare și în ordonanțe, în regulamentele și cutumele parlamentare, în hotărâri ale Birourilor permanente ale celor două Camere, precum și în hotărâri ale Guvernului.

Printre izvoarele actuale ale Legisticii formale se numără:

a. Constituția României, în special normele privitoare la procesul de elaborare a legii și a celorlalte acte normative.

b. Legile organice, în rândul cărora intră Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ¹³.

c. Legile ordinare, cum este Legea nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României¹⁴, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹⁵ și Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni¹⁶.

d. Ordonanțe ale Guvernului care stabilesc reguli juridice în materia elaborării actelor normative. Un exemplu, în acest sens, îl constituie Ordonanța Guvernului nr. 85/1998¹⁷ privind plata colaboratorilor externi folosiți de ministere pentru elaborarea proiectelor de coduri și a altor acte normative.

e. Regulamentele și cutumele parlamentare sunt prin excelență izvoare ale Legisticii formale, mai ales prin prevederile referitoare la procedura legislativă și la sancționarea nerespectării regulilor de tehnică legislativă. În rândul acestor acte normative intră Regulamentul Camerei Deputaților, Regulamentul Senatului și Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului. În ceea ce privește cutumele parlamentare,

¹³ Republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

¹⁴ Republicată în M. Of. nr. 511 din 3 iulie 2017.

¹⁵ Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

¹⁶ Republicată în M. Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 315 din 27 august 1998 și aprobată prin Legea nr. 218/2001, publicată în M. Of. nr. 227 din 4 mai 2001.

acestea intră în rândul izvoarelor Legisticii formale ca reguli generale de conduită, nescrise, care se aplică în cadrul procedurii legislative, în temeiul unei practici necontestate. Apariția cutumelor parlamentare a fost impusă de lacunele regulamentelor parlamentare.

f. Hotărârile Camerei Deputaților și ale Senatului sau ale Parlamentului.

g. Hotărârile Guvernului constituie izvoare ale Legisticii formale în măsura în care cuprind norme de tehnică legislativă pentru etapa extraparlamentară a elaborării proiectelor de acte normative. Menționăm, în acest sens, Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 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/aprobării¹⁸.

h. Hotărârile Birourilor permanente ale celor două Camere constituie izvoare ale Legisticii formale atunci când îmbracă un caracter normativ, sunt emise în baza legii, și privesc aspecte ale procesului legislativ. Hotărârea nr. 1/1996 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ și a nomenclatorului de funcții¹⁹, adoptată de Birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la 26 februarie 1996, este un astfel de izvor de drept. Hotărârile unui Birou permanent au același efect.

i. Ordinele date de Secretarul General al Camerei Deputaților privitoare la raporturile cu Monitorul Oficial.

j. Deciziile Curții Constituționale prin care sunt declarate neconstituționale diferite prevederi ale legii, ale ordonanțelor ori ale regulamentelor parlamentare în măsura în care privesc norme metodologice sau procedurale de redactare sau adoptare a legii. În virtutea ultimei modificări a Legii Curții Constituționale, hotărârile parlamentare de aplicare a regulamentelor pot fi supuse controlului de constituționalitate. Această prevedere legală, neconstituțională prin conținutul său, urmează să fie abrogată printr-un proiect de lege aflat în dezbateră parlamentară.

4. Legistica formală – disciplină științifică

Știința Legisticii formale face parte din științele juridice de ramură.

Apariția Legisticii formale este legată de apariția modernismului juridic. Charles-Louis de Secondat de Montesquieu în lucrarea sa „De l'Esprit des lois”²⁰ a fost primul îndrumător al legiuitorului, cerându-i să respecte o serie de prescripții:

1. legiuitorul trebuia să dea dovadă de spirit de moderație; binele politic, ca și binele obișnuit se află întotdeauna între două limite;

2. cei care dispun de cunoștințe destul de vaste pentru a putea crea legi pentru poporul lor sau pentru altul trebuie să acorde o anumită atenție și modului de a le alcătui;

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

¹⁹ Publicată în M. Of. nr. 43 din 29 februarie 1996.

²⁰ Ch.-L. de Secondat de Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Paris, Librairie de Firmin Didot Frères, 1956, pp. 489-493.

3. stilul legilor trebuie să fie concis (ca, de pildă, Legea celor Douăsprezece Table, un model de concizie);

4. stilul legilor trebuie să fie simplu: exprimarea firească este întotdeauna mai bine înțeleasă decât cea căutată, prea elaborată;

5. este foarte important ca termenii legilor să trezească, tuturor oamenilor, aceleași idei;

6. atunci când o lege trebuie să stabilească vreo sancțiune, este de dorit să evite, pe cât cu putință, să o exprime în bani. Nenumărate cauze schimbă valoarea monedei și, sub aceeași denumire nu mai găsim același lucru;

7. atunci când într-o lege ideile au fost bine precizate, nu trebuie să se folosească după aceea expresii vagi;

8. legile nu trebuie să fie subtile, ele sunt făcute pentru oameni cu înțelegere medie, ele nu sunt expresia artei logicii, ci a judecății simple a unui tată de familie;

9. atunci când, într-o lege, excepțiile, limitările, derogările nu sunt necesare, este mai bine ca ele să nu aibă loc. Astfel de dispoziții duc la apariția unor noi prevederi de același fel;

10. o lege nu trebuie motivată fără motiv întemeiat;

11. după cum legile inutile slăbesc pe cele necesare, cele care pot fi eludate subrezesc legislația;

12. trebuie avut grijă ca legile să fie astfel concepute încât ele să nu vină în contradicție cu natura lucrurilor;

13. rareori este nevoie să se interzică o faptă care nu este rea, sub pretextul unei perfecțiuni imaginare;

14. legile trebuie să aibă o anumită puritate; menite să pedepsească răutatea oamenilor, trebuie să fie lipsite ele însele de răutate.

Între urmașii lui Montesquieu în problematica Tehnicii Legislative nu pot fi uitați François Gén²¹, Jean Dabin²², Paul Roubier²³, sau românii Ioan Ionescu Dolj²⁴, A. C. Angelesco²⁵, Mircea I. Manolescu²⁶, Ilarie Mrejeru²⁷ sau Victor Dan Zlătescu²⁸, pentru a ne opri doar la aceste personalități în acest domeniu.

Alături de celelalte științe juridice, Legistica formală își propune să studieze ansamblul regulilor după care se desfășoară procesul de creare a dreptului, cu privire specială asupra elaborării legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, precum și a procedurii de adoptare, respectiv, de aprobare a acestora. Legistica formală caută să explice cum trebuie elaborat actul normativ, cum se ajunge de la impulsurile și presiunile care se exercită asupra legiuitorului de către diferiții factori de configurare a

²¹ F. Gén²¹, *La technique législative dans la codification civile moderne*, în *Book of the centenary*, Paris, 1904, pp. 989-1038 și A. Rousseau, *Science et technique en droit privé positif*, Recueil Sirey, Paris, 1922.

²² J. Dabin, *Théorie Générale du Droit*, Dalloz, Paris, 1969.

²³ P. Roubier, *Théorie Générale du Droit*, Recueil Sirey, Paris, 1951.

²⁴ I. Ionescu Dolj, *Noua tehnică legislativă*, în *Parlamentul românesc* nr. 311-320, 31 decembrie 1939.

²⁵ A. C. Angelesco, *La technique législative en matière de codification civile*, Paris, E. de Bocard, 1930.

²⁶ M. I. Manolescu, *Ideii noi în problematica tehnicii juridice*, în *Dreptul*, anul LXX, Caiete 1-4, 1942.

²⁷ I. Mrejeru, *Tehnică legislativă*, Ed. Academiei, București, 1979.

²⁸ V.D. Zlătescu, *Introducere în Legistica formală*, Ed. Rompit, București, 1995.

dreptului la norme juridice valide, apte de a fi transpuse în practică prin forța coercitivă a puterii publice. Esența Legisticii formale rezidă în dezvăluirea conținutului regulilor de tehnică legislativă și a celor procedurale în procesul luării deciziilor privitoare la adoptarea legii.

Legistica formală pune în evidență drumul care urmează a fi parcurs de la o idee legislativă la un proiect de lege și, în cele din urmă, la o lege care se aplică unui număr nedefinit de persoane.

De exemplu, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională o lege privitoare la o singură persoană (regele Mihai). Este vorba de o lege de reconstituire a unui drept de proprietate prin derogare de la dreptul comun²⁹.

În sistemul nostru statal se merge pe o idee modernistă, în virtutea căreia simplul fapt că deții o diplomă de absolvire a unei facultăți de drept îți conferă și calitatea de a fi un bun redactor al unui proiect de lege. Nimic mai fals! Pentru ca un jurist să devină un bun creator de drept este nevoie ca el să cunoască Legistica formală, disciplină care, din păcate, nu se predă decât în unele facultăți de drept, și să stăpânească arta redactării actelor normative.

În țara noastră, nu numai că proiectele de acte normative sunt elaborate de juriști care nu au o astfel de pregătire, dar, uneori, la un astfel de proces, juriștii nici nu participă.

Proiectele de legi ori de alte acte normative se elaborează, uneori, de persoane care nu au nimic în comun cu dreptul, dar care sunt specializate în domeniul ce urmează a fi reglementat juridic (medici, ingineri, agronomi etc.). Aceștia, oricât de buni specialiști ar fi în domeniul lor de activitate, nu pot stăpâni normele de tehnică legislativă și nu posedă arta mânăirii stilului normativ.

Se poate observa că procesul de elaborare a legii comportă două dimensiuni esențiale: una substanțială, legată de cunoașterea domeniului în care urmează a interveni noua reglementare juridică; alta formală, dată de Legistica formală de cunoașterea regulilor privitoare la structura proiectului de act normativ, forma acestuia, stilul și limbajul actului normativ, sistematizarea conținutului său și corelarea acestuia cu actele normative în vigoare etc.

Elaborarea proiectului unui act normativ numai de către specialiștii materiei ce urmează a fi reglementată ori numai de cei ai Legisticii formale văduvește proiectul fie de ideile pe care ar trebui să le cuprindă, fie de elementele de Legistică formală care îi conferă suplețe, claritate, previzibilitate, predictibilitate, comunicabilitate etc.

Ținând seama de cele două dimensiuni ale procesului de elaborare a legii, se impune ca la acest demers să participe, de la început și până la sfârșit, specialiști din domeniul viitoareii reglementări, dar și experți în redactarea actului normativ. Cele două dimensiuni ale procesului de elaborare a actului normativ se cer a fi realizate concomitent, într-o strânsă și riguroasă intercondiționare. Există uneori tendința de a face o colecție de idei de specialitate, care să formeze osatura actului normativ, urmând ca redactarea să se facă ulterior, ca o „periere” a materialului brut. Este o concepție

²⁹ A se vedea Decizia nr. 600/2005 cu privire la constituționalitatea Legii pentru reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut fostului suveran al României, Mihai I, publicată în M. Of. nr. 1060 din 26 noiembrie 2005.