

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	14

Partea I. Tehnica legislativă

CAPITOLUL I. ORIENTĂRI POSTMODERNISTE ÎN PROCESUL DE CREARE A DREPTULUI	21
1. Eșecul modernismului și viziunea postmodernistă asupra fenomenului juridic	21
2. Procesul de creare a dreptului în concepția modernistă	25
3. Elemente de proiectare a modelului deciziei juridice complexe	28
4. Un precedent românesc de decizie legislativă complexă	30
5. Lipsa de interes cetățenesc – factor de erodare a democrației.....	33
5.1. Informarea publică.....	34
5.2. Consultarea publică	36
5.3. Participarea la viața publică.....	38
CAPITOLUL II. FUNCȚIA LEGISLATIVĂ A PARLAMENTULUI	40
1. Determinarea conținutului funcției legislative	40
2. Alegerea nivelului actului normativ al Parlamentului.....	44
3. Ierarhia legilor	47
A. Legile constituționale.....	47
B. Legile organice.....	48
C. Legile ordinare	51
D. Alte categorii de legi	52
CAPITOLUL III. DOCUMENTAREA JURIDICĂ ȘI ADMINISTRATIVĂ	54
1. Documentarea clasică în materie juridică și administrativă	55
2. Informatica documentară.....	58
3. A doua generație a informaticii documentare – Inteligența Artificială	60
4. Rolul și locul bibliotecii parlamentare în fundamentarea științifică a actelor normative.....	62
5. Structuri de sprijin în documentarea juridică parlamentară	64

CAPITOLUL IV. CONCEPTUALIZAREA JURIDICĂ ÎN PROCESUL DE ELABORARE A ACTELOR NORMATIVE	66
1. Determinarea noțiunilor, categoriilor, principiilor și construcțiilor juridice	67
2. Categoriile juridice	70
3. Utilizarea cifrajului și a enumerării în procesul de elaborare a normelor juridice.....	72
4. Prezumția – procedeu al tehnicii legislative	73
5. Ficțiunea în drept.....	74
CAPITOLUL V. CODUL CIVIL ȘI PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI.....	77
1. Fundamentele principiilor generale ale dreptului.....	77
2. Reglementarea legală a principiilor generale ale dreptului	78
3. Premisele raționale ale identificării principiilor generale ale dreptului	80
4. Examen critic al literaturii de specialitate în materia principiilor generale ale dreptului	81
5. Tentativă de identificare doctrinară a principiilor generale ale dreptului	84
5.1. Principiul statului de drept	84
5.1.1. Dimensiunea teoretică și doctrinară a statului de drept	84
5.1.2. Dimensiunea internațională și europeană a statului de drept.....	89
5.1.3. Dimensiunea jurisprudențială a statului de drept.....	93
5.1.4. Dimensiunea constituțională a statului de drept	94
5.2. Principiul echității și justiției	97
5.3. Principiul legitimității reglementărilor juridice	98
CAPITOLUL VI. ARHITECTURA ACTULUI NORMATIV.....	102
1. Titlul actului normativ.....	103
2. Preambulul	106
3. Formula introductivă.....	110
4. Partea dispozitivă	111
a. Dispoziții sau principii generale.....	114
b. Dispozițiile de fond sau de conținut.....	114
c. Dispozițiile tranzitorii	114
d. Dispozițiile finale.....	115
5. Formula de atestare a autenticității actului normativ	117
6. Semnătura reprezentantului legal al emitentului	118
7. Numărul și data actului normativ	119
8. Anexele actului normativ	119
CAPITOLUL VII. REDACTAREA ACTELOR NORMATIVE	120
1. Coordonatele procesului de redactare a actului normativ	121
a) Terminologia juridică	121

b) Vocabularul juridic	121
c) Stilul actului normativ	122
2. Coordonatele procesului de redactare a dreptului Uniunii Europene.....	128
CAPITOLUL VIII. MOTIVAREA PROIECTELOR ACTELOR NORMATIVE.....	131
1. Instrumentele de motivare.....	131
2. Propuneri de lege ferenda.....	135
CAPITOLUL IX. SISTEMATIZAREA, UNIFICAREA ȘI COORDONAREA LEGISLAȚIEI.....	140
1. Integrarea proiectului actului normativ în sistemul legislației	141
1.1. Corelarea dispozițiilor actului normativ cu principiile generale ale dreptului	141
1.2. Corelarea actului normativ cu prevederile constituționale.....	143
1.3. Corelarea dispozițiilor actului normativ cu prevederile actelor normative cu aceeași forță juridică sau cu o forță juridică superioară.....	145
1.4. Corelarea prevederilor actului normativ cu tratatele internaționale și cu dreptul Uniunii Europene.....	148
2. Asanarea legislației de reglementările juridice căzute în desuetudine, de contradicții și de paralelisme de reglementare	149
3. Problema antinomiilor în drept	151
3.1. Antinomiile juridice.....	151
3.2. Probleme legate de corelarea dispozițiilor constituționale privitoare la conceptele de lege și de lege organică	154
3.3. Conflictul dintre dispozițiile constituționale privitoare la categoriile de legi.....	158
3.4. Conflictul intraconstituțional privitor la intrarea în vigoare a legii și a ordonanței de urgență.....	160
3.5. Antinomia intraconstituțională privitoare la dreptul de vot și dreptul de a alege.....	162
3.6. Antinomii născute din partajarea competențelor celor două Camere ale Parlamentului.....	164
3.7. Reglementarea diferită a duratei mandatului constituțional	167
3.8. Ridicarea excepției de neconstituționalitate direct de către Avocatul Poporului.....	168
4. Concentrarea legislației în coduri.....	169
5. Încorporarea textelor normative	171
6. Simplificarea legislației în Uniunea Europeană	172
CAPITOLUL X. MODIFICAREA, COMPLETAREA, ABROGAREA ȘI ALTE EVENIMENTE CARE INTERVIN PE PARCURSUL DURATEI ACTIVE A LEGII	174

1. Acțiunea în timp a normei juridice.....	174
2. Modificarea actului normativ	176
3. Completarea actului normativ	180
4. Reguli comune operațiunilor de modificare și completare.....	181
5. Limitele operațiunilor de modificare și completare	182
6. Abrogarea	187
7. Rolul abrogator al Constituției și al legilor constituționale.....	191
8. Momentul abrogării.....	193
9. Derogarea	193
10. Suspendarea actului normativ	195
11. Republicarea actului normativ.....	196
12. Rectificarea actului normativ	198

CAPITOLUL XI. APLICAREA NORMELOR DE TEHNICĂ LEGISLATIVĂ ÎN PROCESUL ELABORĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE NORMATIVE 199

1. Reguli specifice aplicabile în procesul elaborării și adoptării hotărârilor Guvernului.....	200
2. Elemente specifice procesului de emitere a ordinelor, instrucțiunilor și a celorlalte acte normative ale conducătorilor autorităților publice ale administrației ministeriale și extraministeriale.....	202
3. Respectarea normelor de tehnică legislativă în cadrul autonomiei locale.....	204

PARTEA A II-A. PROCEDURA LEGISLATIVĂ

CAPITOLUL I. PROCEDURA LEGISLATIVĂ ORDINARĂ 209

A. ETAPA PREPARLAMENTARĂ A PROCEDURII LEGISLATIVE..... 210

1. Inițiativa legislativă	210
1.1. Inițiativa legislativă de sorginte guvernamentală.....	210
1.2. Reguli privitoare la sesizarea Parlamentului.....	211
1.3. Restricții în exercitarea dreptului de inițiativă legislativă.....	211
1.4. Exercițarea dreptului de inițiativă legislativă de către parlamentari	212
1.5. Condiționarea exercitării dreptului de inițiativă legislativă de către parlamentari	213
1.6. Importanța distincției dintre proiecte de lege și propuneri legislative	213
1.7. Exercițarea inițiativei legislative populare.....	214
1.8. Limitele exercitării dreptului de inițiativă populară în materie legislativă ...	216
1.9. Problema limitării numărului subiecților dreptului de inițiativă legislativă.....	217
1.10. Alte elemente componente ale dreptului de inițiativă legislativă	218
1.11. Exercițarea dreptului de inițiativă legislativă.....	219
2. Avizarea proiectelor de lege și a propunerilor legislative	220
2.1. Avizul Consiliului Legislativ	221

2.2. Avizul Consiliului Economic și Social	223
2.3. Avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării	225
2.4. Avizul Curții de Conturi	225
2.5. Avizul Consiliului Superior al Magistraturii	226
2.6. Natura juridică a avizelor altor autorități publice centrale.....	227
2.7. Avize impuse prin legislația Uniunii Europene	228
2.7.1. Metodologia avizelor referitoare la transpunerea completă, corectă și la termen a directivelor UE	229
2.7.2. Condițiile cumulative care stau la baza folosirii în controlul de constituționalitate a normei europene interpușe celei naționale	232
2.7.3. Directiva nu împiedică statele membre să legifereze mai amplu domeniul vizat	232
2.7.4. Respectarea tratatelor UE	233
B. FAZA PARLAMENTARĂ A ELABORĂRII LEGII.....	233
1. Prima lectură	233
1.1. Conflictele de competență.....	234
2. Examinarea în comisiile permanente a proiectului de lege sau a propunerii legislative	234
3. A doua lectură. Dezbateră în plenul Camerei a proiectului de lege sau a propunerii legislative.....	235
3.1. Dezbateră generală.....	235
3.2. Dezbateră pe articole.....	237
3.3. Suspendarea dezbaterii proiectului de lege sau a propunerii legislative.....	237
3.4. Organizarea dezbaterii proiectului de lege sau a propunerii legislative	238
4. Votarea proiectului de lege sau a propunerii legislative	238
5. Transmiterea proiectului de lege de la o Cameră la cealaltă.....	239
6. Promulgarea legii	240
a) Sesizarea Curții Constituționale.....	240
b) Reexaminarea legii la cererea președintelui României.....	242
CAPITOLUL II. PROCEDURI LEGISLATIVE SPECIALE	244
1. Procedura de adoptare a legilor constituționale	244
2. Procedura de urgență.....	246
3. Procedura de adoptare a legilor în ședința comună a celor două Camere	247
4. Procedura legislativă instituită în vederea adoptării unui proiect de lege prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.....	250
5. Procedura adoptării hotărârilor parlamentare în afaceri europene	251
CAPITOLUL III. PROCEDURA LEGISLATIVĂ COMPLEMENTARĂ – DELEGAREA LEGISLATIVĂ –	253
1. Delegarea legislativă – definiție și legitimare	253
2. Evoluția istorică a delegării legislative	255

3. Delegarea legislativă în România.....	258
3.1. Delegarea legislativă către Guvern	261
3.1.1. Ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare	261
3.1.2. Ordonanțele emise în situații extraordinare	263
3.2. Delegarea legislativă către președintele României	266
4. Procedura delegării legislative în cazul legilor de abilitare.....	268
4.1. Adoptarea legii de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe	268
4.2. Aprobarea de către Parlament a ordonanțelor emise în baza unei legi de abilitare	269
4.3. Modificarea ordonanței emise de Guvern printr-o altă ordonanță	269
4.4. Ordonanțele privitoare la ratificarea unor acte internaționale.....	270
5. Oportunitatea delegării legislative.....	271
6. Regimul juridic al ordonanțelor și decretelor prezidențiale emise în temeiul delegării legislative	273
7. Universalitatea deciziilor Curții Constituționale	274
 BIBLIOGRAFIE	 279

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 Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 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 Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *op. cit.*, p. 98.

³ A se vedea Jean-Louis Bergel, *Théorie générale du droit*, 5e édition, Dalloz, Paris, 2012, p. 100 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 profesorul Victor Dan 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 profesorului Victor Dan 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, Jules 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.

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

⁵ *Ibidem*.

⁶ A se vedea Jules Byvoet, *Légistique formelle (Technique législative): règles-formules*, Heule, UGA, 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 Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *op. cit.*, p. 97.

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 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

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

⁹ A se vedea, în acest sens, Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 39; Ion Deleanu, *Instituții și proceduri instituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2024, p. 17 și urm.

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

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

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 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, Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a VI-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 119 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, Ion Craiovan, *Teoria generală a dreptului*, ed. a V-a, 2023, Ed. Universul Juridic, București, p. 526. 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 Radu Ioan Motica, Gheorghe Constantin Mihai, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Alma Mater, Timișoara, 1999, p. 220 și urm. A se vedea și Capitolul al V-lea privitor la „Codul civil și principiile fundamentale 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. 727 din 25 iulie 2024.

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 legislativ¹⁹. Hotărârea birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului nr. 4 din 25 septembrie 2024 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ se constituie în izvor de drept²⁰. Hotărârile unui Birou permanent au același efect.

i. Ordinele date de Secretarul General al Camerei Deputaților privitoare la raporturile cu Monitorul Oficial. Un astfel de izvor de drept este Ordinul secretarului general al Camerei Deputaților nr. 367/2022 privind procedurile publicării, republicării și rectificării, precum și ale publicării în numere speciale a actelor în Monitorul Oficial al României, cu modificările și completările ulterioare²¹.

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 unei modificări a Legii Curții Constituționale, hotărârile parlamentare de aplicare a regulamentelor pot fi supuse controlului de constituționalitate. Această prevedere legală, neconstituțională prin conținutul său, a fost abrogată. În jurisprudența constituțională s-a reținut că aspectele ce țin de modul de interpretare și aplicare a Regulamentului Camerei Deputaților nu pot fi supuse controlului instanței de contencios constituțional. O eventuală judecată constituțională asupra actelor de aplicare a regulamentelor, nu numai că ar fi pronunțată fără temei constituțional, dar ar încălca și principiul autonomiei regulamentare a Camerei Deputaților, reglementat de art. 64 alin. (1) teza întâi din Legea fundamentală²².

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁹ Prima hotărâre – Hotărârea nr. 1/1996 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ și a nomenclatorului de funcții adoptată de Birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la 26 februarie 1996.

²⁰ Publicată în M. Of. nr. 970 din 26 septembrie 2024.

²¹ Publicat în M. Of. nr. 235 din 9 martie 2022.

²² A se vedea Decizia nr. 710/2009 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în M. Of. nr. 358 din 28 mai 2009; Decizia nr. 1.040/2009 privind constituționalitatea dispozițiilor art. 154, art. 155 și art. 156 din Regulamentul Camerei Deputaților, publicată în M. Of. nr. 614 din 10 septembrie 2009.

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*”²³ 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;

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 Géný, Jean Dabin, Paul Roubier, sau românii Ioan Ionescu Dolj, A.C. Angelesco, Mircea I. Manolescu, Ilarie Mrejeru sau Victor Dan Zlătescu, pentru a ne opri doar la aceste personalități în acest domeniu²⁴.

²³ Charles-Louis de Secondat de Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Paris, Librairie de Firmin Didot Frères, 1956, pp. 489-493.

²⁴ Studiile de referință pe care le avem în vedere sunt: François Géný, *La technique législative dans la codification civile moderne*, în *Book of the centenary*, Paris, 1904, pp. 989-1038; Jean Dabin, *Théorie*

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 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 comun²⁵.

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 mânăuirii 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.

Générale du Droit, Dalloz, Paris, 1969; Paul Roubier, *Théorie Générale du Droit*, Recueil Sirey, Paris, 1951; Ioan Ionescu-Dolj, *Noua tehnică legislativă*, în Revista „Parlamentul românesc”, nr. 311-320/1939; C. Angelesco, *La technique législative en matière de codification civile*, Paris, E. de Bocard, 1930; Mircea I. Manolescu, *Ideii noi în problematica tehnicii juridice*, în *Dreptul*, anul LXX, Caiete 1-4, 1942; Ilarie Mrejeru, *Tehnica legislativă*, Ed. Academiei, București, 1979; Victor Dan Zlătescu, *Introducere în Legistica formală*, Ed. Rompit, București, 1995.

²⁵ 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.