

LBRIS

We know
books

Elena-Simina Tănăsescu

Marieta Safta

Legistica formală

Tehnica legislativă în România

Ediția 2



Editura C.H. Beck
București 2026

Cuprins

Cuvânt-înainte	XI
Abrevieri.....	XIII
I. Introducere în tehnica legislativă.....	1
1. Considerații introductive	1
2. Tehnica juridică și tehnica legislativă. Delimitări conceptuale	3
3. Cadrul constituțional și legal în materia tehnicii legislative.....	5
4. Rolul și importanța tehnicii legislative. Tehnica legislativă ca disciplină de studiu	7
5. Sancțiunea nerespectării normelor de tehnică legislativă.....	10
II. Sursele dreptului și ierarhia actelor normative	14
1. Conceptul de sursă/„izvor de drept”	14
2. Actul normativ.....	15
2.1. Definiție.....	15
2.2. Ierarhia actelor normative.....	15
3. Actele normative internaționale: izvoare ale dreptului român	17
3.1. Normele constituționale incidente	17
3.2. Specificul sistemului normativ al Uniunii Europene.....	19
4. Alte izvoare ale dreptului sau care influențează crearea dreptului	21
4.1. Obiceiul (cutuma).....	21
4.2. Jurisprudența	22
4.3. Doctrina	25
III. Tipuri de acte normative	30
1. Considerații introductive	30
2. Parlamentul.....	31
2.1. Rolul Parlamentului.....	31
2.2. Legea ca act juridic al Parlamentului	32
2.3. Hotărârile Parlamentului	36
3. Președintele României.....	36
3.1. Rolul Președintelui României.....	36
3.2. Decretele.....	37
4. Guvernul.....	38
4.1. Rolul Guvernului	38
4.2. Ordonanțele și Ordonanțele de urgență ale Guvernului.....	41
4.3. Hotărârile de Guvern	45
5. Autoritățile administrației publice și actele administrative normative	47
6. Ordonanțele militare.....	52

7. Aspecte specifice actelor de ratificare/aprobare a tratatelor internaționale încheiate de România	54
8. Instituțiile și actele Uniunii Europene	55
IV. Fundamentarea și motivarea actelor normative.....	63
1. Etapele procesului de elaborare a actelor normative	63
2. Fundamentarea soluțiilor legislative.....	64
2.1. Aspecte generale.....	64
2.2. Documentarea juridică.....	66
2.3. Documentele de politici publice	69
3. Alegerea soluțiilor legislative și definirea conceptelor utilizate.....	70
4. Particularitățile documentării, pregătirii prealabile și stabilirii soluțiilor legislative în cazul elaborării codurilor și a altor legi complexe.....	76
5. Motivarea actelor normative	78
5.1. Instrumentele de prezentare și motivare. Caracterizare generală	78
5.2. Studiul de impact.....	86
V. Arhitectura actului normativ.....	90
1. Considerații generale.....	90
2. Părțile constitutive ale actului normativ	91
2.1. Titlul actului normativ	91
2.2. Preambulul.....	93
2.3. Formula introductivă	94
2.4. Partea dispozitivă	95
2.5. Mențiuni speciale	99
2.6. Anexele.....	100
2.7. Formula de atestare a autenticității actului normativ.....	104
2.8. Semnătura reprezentantului legal al emitentului	107
2.9. Numărul și data actului.....	108
3. Elemente structurale ale textului unui act normativ	109
3.1. Articolul. Numerotarea articolelor	109
3.2. Alineatul	110
VI. Redactarea actelor normative	113
1. Etapa redactării în ansamblul procesului de elaborare a actelor normative.....	113
2. Sistematizarea ideilor în text	114
3. Limbajul și stilul actului normativ	115
3.1. Caracterizare generală. Claritatea, simplitatea și precizia legii	115
3.2. Terminologie și vocabular juridic.....	119
3.3. Stilul actului normativ	123
3.4. Gramatica în redactarea actului normativ.....	124
4. Exigențele redactării actelor normative reflectate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și Curții Constituționale	128
VII. Sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației	135
1. Precizări conceptuale.....	135
2. Integrarea proiectului actului normativ în sistemul legislației	136

2.1. Corelarea legislativă	136
2.2. Reglementări speciale și derogatorii.....	141
2.3. Unicitatea reglementării în materie. Evitarea paralelismelor.	142
3. Asanarea legislației de reglementările căzute în desuetudine, de contradicții și paralelisme de reglementare	150
4. Sistematizarea și concentrarea legislației în coduri	152
4.1. Noțiune și reglementare.....	152
4.2. Domenii susceptibile de codificare.....	153
4.3. Argumente pentru codificare din punct de vedere al tehnicii legislative	154
5. Încorporarea actelor normative în codexuri pe materii	154
6. Versiunea consolidată a actelor normative.....	155
VIII. Evenimentele legislative.....	157
1. Considerații generale	157
1.1. Publicarea și intrarea în vigoare a actelor normative.....	157
1.2. Evenimentele legislative, caracterizare generală.....	160
2. Modificarea și completarea actului normativ	162
3. Abrogarea actului normativ	165
3.1. Caracterizare generală	165
3.2. Caracterul definitiv al abrogării. Efectele deciziilor Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității normelor abrogatoare	168
4. Suspendarea și prorogarea actului normativ.....	171
5. Evenimente legislative implicite	171
6. Rectificarea actului normativ	172
7. Republicarea actului normativ.....	175
IX. Procedura legislativă ordinară.....	183
1. Noțiunea și regulile aplicabile procedurii legislative. Caracterizare generală	183
2. Inițiativa legislativă	184
2.1. Noțiune și titulari	185
2.2. Inițiativa legislativă a cetățenilor.....	186
3. Avizarea legii	188
3.1. Reglementare și rol.....	188
3.2. Autorități avizatoare	190
3.3. Momentul solicitării avizelor	192
4. Dezbaterile și adoptarea legii.....	202
4.1. Dezbaterile și avizarea de către comisiile permanente competente	202
4.2. Procedura amendamentelor. Dezbaterile în Plen.....	202
4.3. Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată	205
4.4. Votarea proiectului de lege.....	206
5. Posibilitatea de sesizare a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului de constituționalitate al legii înainte de promulgare	208
6. Reexaminarea legii	209

6.1. Reexaminarea la cererea Președintelui României.....	209
6.2. Reexaminarea legii în temeiul deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale acesteia	211
7. Promulgarea legii	213
8. Publicarea și intrarea în vigoare a legii	213
X. Proceduri legislative speciale	215
1. Considerații introductive	215
2. Procedura de adoptare a legilor constituționale.....	216
3. Procedura legislativă de urgență.....	218
4. Procedura legislativă în situații excepționale	223
5. Procedura de adoptare a legilor în ședința comună a celor două Camere	224
6. Procedura de adoptare a legii prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului	227
XI. Procedura legislativă complementară. Delegarea legislativă	236
1. Delegarea legislativă. Noțiune și reglementare	236
2. Caracterizarea actelor adoptate în baza delegării legislative	237
2.1. Ordonanțele Guvernului	237
2.2. Ordonanțele de urgență ale Guvernului.....	238
3. Elaborarea, fundamentare și adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Etape procedurale.....	239
3.1. Avizul de oportunitate al Secretariatului General al Guvernului	239
3.2. Analiza Consiliului consultativ pentru evaluarea impactului actelor normative.....	240
3.3. Avizul Ministerului Justiției	241
3.4. Avizul Consiliului Legislativ	241
3.5. Reuniunea de lucru pregătitoare a ședinței Guvernului.....	242
3.6. Adoptarea ordonanței de urgență de către Guvern	242
4. Analiza impactului <i>ex ante</i> și <i>ex post</i> în cazul ordonanțelor de urgență ale Guvernului	242
5. Aprobarea/respingerea prin lege a ordonanțelor și ordonanțelor de urgență ale Guvernului	244
XII. Procedura elaborării și adoptării hotărârilor de Guvern, a ordinelor, instrucțiunilor și a celorlalte acte administrative normative	247
1. Hotărârile de Guvern	247
1.1. Cadrul normativ.....	247
1.2. Elaborarea și consultarea. Transparența decizională.....	247
1.3. Avizarea.....	249
1.4. Adoptarea	250
1.4.1. Reuniunea de lucru pregătitoare ședinței Guvernului	250
1.4.2. Analiza, supunerea spre adoptare în cadrul ședinței Guvernului, precum și procedura ulterioară adoptării acestora.....	251
2. Ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale	252
3. Actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale.....	253

XIII. Consiliul Legislativ și evidența legislației.....	255
1. Scurt istoric	255
2. Reglementare. Rol și structură	256
3. Atribuții	257
3.1. Avizarea proiectelor de acte normative	258
3.2. Elaborarea versiunii consolidate a actelor normative.....	264
3.3. Evidența legislației	264
XIV. Inteligența artificială și exigențele tehnicii legislative în statul de drept.....	267
1. Considerații introductive	267
2. Inteligența artificială și procesul de legiferare: potențial tehnic și limite.....	269
3. Aplicații concrete ale AI în privința exigențelor tehnicii legislative. Beneficii și riscuri	271
4. Cadrul general normativ european și consolidarea standardelor de calitate a legii	273
5. Reconfigurarea rolului specialistului în tehnică legislativă și perspective de evoluție.....	274
Bibliografie.....	277

I. Introducere în tehnica legislativă

1. Considerații introductive
2. Tehnica juridică și tehnica legislativă. Delimitări conceptuale
3. Cadrul constituțional și legal în materia tehnicii legislative
4. Rolul și importanța tehnicii legislative. Tehnica legislativă ca disciplină de studiu
5. Sancțiunea nerespectării normelor de tehnică legislativă

1. Considerații introductive

Elaborarea normelor juridice reprezintă un proces complex, care presupune cunoașterea și înțelegerea profundă a fenomenului juridic, dar și a unor elemente tehnice menite să asigure forma pe care o îmbracă dreptul, ca ansamblu de norme juridice. Într-o exprimare sugestivă, „dacă legea nu este o tehnică, există tehnici legale. În aparență subtilă, afirmația este banală și se aplica majorității activităților umane (agricultură, construcții, muzica). Astfel, războiul nu este o tehnică, chiar dacă există tehnici militare; gătitul nu este o tehnică, chiar dacă există tehnici culinare etc. Prin urmare, chiar dacă dreptul nu poate fi redus la o tehnică, aceasta nu ar trebui să conducă la negarea existenței unei tehnici juridice sau, dacă se preferă, a unui set de tehnici juridice”¹.

În literatura juridică, analiza *obiectului tehnicilor legale* a fost realizată din diverse perspective, menite să asigure o mai bună cunoaștere și înțelegere a punctelor de vedere exprimate asupra acestei teme din ce în ce mai importante pentru științele juridice.

Astfel, *concepția instrumentală a tehnicii* (un mijloc pentru realizarea unui scop) este ilustrată prin referire la teoria profesorului F. Geny, care distinge între „dat” și „construit” în drept² fiecare dintre categoriile menționate fiind susceptibilă de ample considerații. Inspirat de legea naturală, F. Géný a adoptat o concepție esențială despre „natura lucrurilor”; legea provine din principii superioare, dar este întrupată aici jos/la nivelul nostru (datul). Misiunea juristului constă apoi în dezvoltarea și imple-

¹ R.E. de Munagorri, Qu'est-ce que la technique juridique? Observations sur l'apport des juristes au lien social, în Recueil Dalloz, 2004, p. 711-715 (<https://shs.hal.science/halshs-01886331/document>).

² F. Geny, Science et technique en droit prive positif, Tome I, Recueil Sirey, Paris, 1914, p. 97-98, apud M. Grigore, Tehnica normativă, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 5.

mentarea acestei legi naturale prin utilizarea unor procese tehnice artificiale. Prin „dat” se înțelege deci, în esență, acea realitate socială exterioară dreptului pozitiv, care îi oferă acestuia substanțialitatea necesară pentru a exista. Se poate face diferența, în acest sens, dintre un „dat real” (condițiile fundamentale care stau la baza dezvoltării umane, de natură fizică, morală, economică, politică, etc.), un „dat istoric” (specific unei perioade determinate, „zestrea” istorică), un „dat rațional” (direcția principală care asigură elaborarea științifică a dreptului pozitiv) și un „dat ideal” (o tendință către o organizare dezirabilă a realității juridice). Aceste realități nu creează prin ele însele regulile juridice, dar constituie mediul necesar pentru crearea/modificarea normelor juridice. Cât privește „construirea”, elaborarea dreptului, aceasta cuprinde două componente/faze: *formularea teoretică* (științifică) și *exprimarea concretă/tehnică* a acestor norme. Potrivit construcției aceluiași autor, scopul primordial și specific al tehnicii juridice este „adaptarea mijloacelor la scop, în vederea asigurării pătrunderii efective a dreptului în viața socială”. Tehnica include „tot ceea ce face ca profesie specifică a juristului, care îi creează un rol aparte în societate, care conferă activității sale formele și mijloacele care răspund scopului specific pe care îl urmărește: realizarea efectivă a dreptății între oameni”.¹ Forma, constructul, tehnica se disting de valori, de dat, de știință. Astfel, „forma constă în opera artificială, prin care juristul trebuie să se străduiască să modeleze ceea ce îi oferă lumea, pentru a realiza, practic și în detaliu, cerințele, oarecum teoretice și generale, rezultate din dat. Tehnica tinde tocmai spre aceasta, o chestiune de voință mai mult decât de inteligență, care se specifică prin caracterul ei constructiv, urmărindu-se să aleagă și să organizeze, ca un fel de „truc”, mijloacele cele mai apte pentru realizarea scopurilor supreme ale legii”.² Cât privește Inventarul acestor „trucuri” legale, este destul de eterogen. Acesta include toate procesele legale, de la izvoarele formale ale dreptului (inclusiv, jurisprudența) până la realizarea acestora de către judecător (tehnică de interpretare, calificare), folosirea prezumțiilor și a ficțiunilor în drept.

În explicarea *concepției constructive a tehnicii: producerea unei realități sociale*³ se susține că tehnica este mai mult decât adecvarea mijloacelor pentru un scop; ea este la originea transformărilor materiale și sociale: „prea obișnuiți cu folosirea mijloacelor, uităm că ea (tehnica) este înainte de toate generatoare sau producătoare de efecte, apropiată și mai presus de toate îndepărtată, așteptată și mai presus de toate neașteptată, că nu pare să cunoască scopurile (aceste scopuri care direcționează mijloacele) și nici scopul (ca sfârșit al unui proces temporal)”.⁴ Etimologic (techné în greacă), tehnica se referă la o capacitate de a face, de a construi, de a produce. Tehnica este constructivă în sensul că produce și fabrică o nouă realitate. La finalul acestui proces, produsul tehnologiei se încorporează în realitatea socială și își pierde caracterul de obiect. Ca urmare, tehnica este atât *artificială* (a fost produsă), cât și *reală* (are loc în realitate). Așadar, potrivit acestei teorii, tehnica juridică este produ-

¹ F. Génys, *Science et techniques en droit privé positif*, Tome III, *Élaboration technique du droit positif*, Paris, Sirey, n.a. 1921, n° 181, p. 12 și p. 35, apud R.E. de Munagorri, op. cit.

² Ibidem.

³ R.E. de Munagorri, op. cit.

⁴ J.-P. Séris, *La technique*, PUF, Paris, 1994, p. 44, apud R.E. de Munagorri, op. cit.

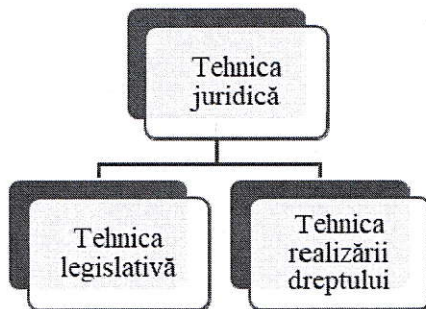
cătoarea unei realități sociale, alcătuită dintr-un set de reprezentări, care nu mai este mereu în fața noastră ca obiect. Odată constituite, noțiunile juridice (persoana juridică, statul, autoritățile publice) dobândesc realitate în cadrul unei societăți date, cu un efect de adevăr la fel de solid ca entitățile la care se raportează.

În capitolele acestei lucrări vom valorifica ambele concepții descrise de către autorii citați, cu accent pe tehnica abordată din perspectiva mijloacelor necesare atingerii scopului elaborării normelor juridice.

2. Tehnica juridică și tehnica legislativă. Delimitări conceptuale

Indiferent de concepții, în abordarea tehnicii creării dreptului se pot distinge diverse dimensiuni ale acesteia, desemnate prin noțiuni diferite.

Înțelegem astfel prin **tehnica juridică** totalitatea mijloacelor, a procedeelelor, a metodelor și a tehnicilor utilizate de către organele de stat cu competență normativă în procesul de creare și de aplicare a actelor normative.¹ Tehnica juridică, ca domeniu al științei juridice, cuprinde două componente principale:² crearea actelor normative (sau **tehnica legislativă**) care parcurge trei etape: inițierea, elaborarea și adoptarea (tehnica legislativă) și aplicarea actelor normative (tehnica realizării dreptului).



Tehnica legislativă, parte constitutivă a tehnicii juridice, cunoaște diverse definiții, în literatura de specialitate, care îi atribuie un obiect mai larg sau mai strict. Astfel, tehnica legislativă a fost definită ca *un ansamblu de metode și procedee folosite în activitatea de elaborare a proiectelor de legi și a altor proiecte de acte normative, care ajută la determinarea unor soluții legislative judicioase alese – potrivit nevoilor sociale – și, deopotrivă, la modul de exprimare a acestora în texte corespunzător redactate.*³ Într-o altă definiție⁴ se arată că *tehnica legislativă cuprinde un sistem de metode și*

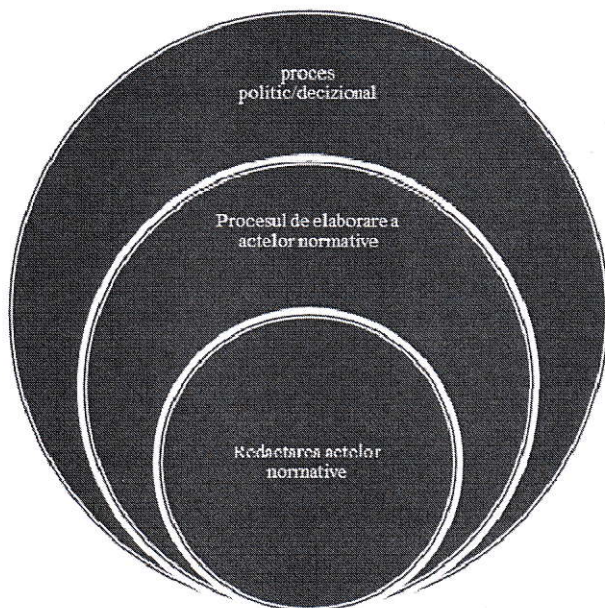
¹ M. Bădescu, Teoria generală a dreptului. Curs universitar, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 207.

² C. Voicu, Teoria generală a dreptului, ed. a 2-a, Ed. Sylvi, București, 2000, p. 194.

³ F. Mrejeru, Tehnica legislativă, Ed. Academiei RSR, București, 1979, p. 122.

⁴ H.Kh. Gurbanov, Legislative technique, în Metafizika 5 nr. 4/2022, p. 129-139.

mijloace asociate întocmirii proiectelor de acte juridice în cea mai bună formă ca structură și redactare; mijloacele juridice speciale ale tehnicii legislative includ următoarele: 1) limbajul juridic; 2) structuri juridice; 3) procedura de înregistrare a unui act legislativ, procesul de elaborare a legii (în sensul existenței unor etape separate care conduc la apariția unui nou act legislativ); 4) sistematizarea legislației. Într-un sens mai restrictiv, alți autori¹ înțeleg *tehnica legislativă ca fiind partea constitutivă a tehnicii juridice, alcătuită dintr-un complex de metode și procedee menite să asigure o formă corespunzătoare conținutului (substanței) reglementărilor juridice*. Ea privește strict construirea soluțiilor normative de către legiuitor, acțiune ce se prezintă ca o sinteză și un bilanț al experiențelor dobândite în trecut de către participanții la viața socială, experiențe filtrate din perspectiva judecăților de valoare a legiuitorului. În esență, tehnică legislativă este ansamblul principiilor, al metodelor și al procedurilor folosite în procesul de elaborare a actelor normative.² Din această perspectivă, redactarea actelor normative apare ca parte a procesului legislativ care, la rândul său, este o parte a procesului politic-decizional în sens larg.³



¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 2000, p. 226.

² I. Craiovan, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 263.

³ S. Constantin, *Legislative Drafting as a form of Communication*, în L. Mader, M. Tavares de Almeida (eds.), în *Quality of Legislation Principles and Instruments (Nomos 2011)* 308; C. Stefanou, *Drafters, Drafting and the Policy Process*, în C. Stefanou, H. Xanthaki (eds.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Ashgate, 2008, p. 321.

În doctrina de specialitate este utilizat, alături de conceptul de „tehnică legislativă”, cel de „**legistică formală**”, cu diverse nuanțări. Astfel, profesorul Ioan Vida¹ analizează în mod distinct conceptul de *Legistica reală*, arătând că este un mijloc de implementare a politicii legislative, prin intermediul politicii, al științei, inclusiv prin intermediul *Legisticii formale*. Ea face parte din științele guvernării. În opinia sa, există trei planuri mari ale guvernării: stabilirea obiectivelor politice ale conducerii naționale; stabilirea soluțiilor normative necesare pentru atingerea obiectivelor politice; formalizarea mijloacelor, a instrumentelor și a 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 baza adjudecării valorilor politice, se poate trece la formalizarea mijloacelor, a instrumentelor și a metodelor de direcționare a comportamentului uman în vederea atingerii scopurilor politice prevăzute în diversele programe și strategii de politici publice. Legistica formală apare astfel ca 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.²

În ceea ce privește **tehnica realizării dreptului**, aceasta se referă la aplicarea nemijlocită a legii, deopotrivă sub forma tehnicii administrative și a tehnicii judiciare.

3. Cadrul constituțional și legal în materia tehnicii legislative

În literatura juridică au fost identificate mai multe „surse” ale regulilor tehnice legislative. Astfel de reguli sunt stabilite de acte normative care reglementează cadrul general al legiferării, acte administrative de punere în aplicare a acestora care pot conține „orientările tehnice pentru legislație” și linii directoare de redactare neoficiale și științifice, adică cele care rezultă din contribuțiile doctrinei/cercetătorilor în domeniu.³

În România, **temeiul constituțional al normelor de tehnică legislativă** este dat, în principal, de dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, „*România este stat de drept [...]*”, precum și ale art. 1 alin. (5), „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”. Corelația dintre cele două norme cuprinse în art. 1 din Constituție este explicată de Curtea Constituțională a României după cum urmează: „*principiul legalității este unul de rang constituțional*”,⁴ astfel încât „*încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei*

¹ I. Vida, Manual de legistică formală: introducere în tehnica și procedura legislativă, Ed. Lumina Lex, București, 2000.

² Idem, p. 7.

³ D. Stijn, Raf van Kuyck and Bea Van Buggenhout, Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System (<https://jurix.nl/pdf/j99-03.pdf>).

⁴ D.C.C. nr. 901/2009 (M.Of. nr. 503 din 21 iulie 2009).

obligății constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție".¹ Sunt, de asemenea, incidente, dispozițiile constituționale referitoare la tipurile și procedurile adoptării actelor normative, precum și controlul actelor normative, reglementate în titlurile constituționale corespunzătoare. Întrucât Constituția României impune raporturi specifice cu cadrul normativ internațional, alcătuit din tratatele internaționale la care România este parte (art. 11), cu particularitățile specifice determinate de încorporarea tratatelor internaționale în materia drepturilor omului (art. 20) și raporturile cu actele Uniunii Europene (art. 148), reglementarea tehnicii legislative se fundamentează, deopotrivă, pe aceste norme.

În aplicarea cadrului constituțional de referință a fost adoptată **Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**,² care a abrogat Decretul nr. 16/1976 pentru aprobarea Metodologiei generale de tehnică legislativă privind pregătirea și sistematizarea proiectelor de acte normative.³ Această lege stabilește în mod expres obligația de **respectare a normelor de tehnică legislativă în activitatea de legiferare, respectiv în elaborarea oricărui act normativ** și subiecții cărora le incumbă această obligație.

În actuala redactare, Legea nr. 24/2000 cuprinde 10 capitole, după cum urmează:

- Capitolul I. **Dispoziții generale** (stabilește, pe lângă regula obligativității normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative, reguli referitoare la ierarhia actelor normative, conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative, evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări, forma de redactare a actelor normative, avizarea proiectelor, avizul Consiliului Legislativ, publicarea actelor normative, intrarea în vigoare a actelor normative);

- Capitolul II. **Sistematizarea și unificarea legislației** (stabilește reguli referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației, unicitatea reglementării în materie, reglementări speciale și derogatorii, evitarea paralelismelor, asanarea legislației, sistematizarea și concentrarea legislației în coduri, încorporarea actelor normative în codexuri pe materii);

- Capitolul III. **Elaborarea actelor normative** (stabilește reguli referitoare la activitatea de documentare, jurisprudența și doctrina juridică, raportul cu legislația

¹ D.C.C. nr. 783/2012 (M.Of. nr. 684 din 3 octombrie 2012).

² Republicată în temeiul art. II din Legea nr. 60/2010 privind aprobarea O.U.G. nr. 61/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M.Of. nr. 215 din 6 aprilie 2010), dându-se textelor o nouă numerotare. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010) și ulterior a mai fost modificată și completată prin: Legea nr. 49/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică Legislativă pentru elaborarea actelor normative (M.Of. nr. 194 din 21 martie 2007); Legea nr. 173/2007 pentru completarea art. 53 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M.Of. nr. 406 din 18 iunie 2007); Legea nr. 194/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de Tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M.Of. nr. 453 din 4 iulie 2007); O.U.G. nr. 61/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M.Of. nr. 390 din 9 iunie 2009).

³ B.Of. nr. 14 din 13 februarie 1976.

comunitară și tratatele internaționale, stabilirea soluțiilor legislative, sfera de cuprindere a soluțiilor preconizate, determinarea conceptelor și a noțiunilor, soluții pentru situații tranzitorii, elaborarea codurilor și a altor legi complexe, motivarea proiectelor de acte normative);

- Capitolul IV. **Redactarea actelor normative** (stabilește reguli referitoare la sistematizarea ideilor în text, stilul actelor normative, unitatea terminologică, exprimarea conținutului normativ, referirea la alt act normativ);

- Capitolul V. **Structura actului normativ** (stabilește reguli referitoare la părțile constitutive ale actului normativ și sistematizarea conținutului actului normativ);

- Capitolul VI. **Modificarea, completarea, abrogarea și alte evenimente legislative** (stabilește care sunt evenimentele legislative, precum și reguli referitoare la acestea);

- Capitolul VII. **Norme privind pregătirea și elaborarea proiectelor de acte normative prin care se ratifică sau se aprobă înțelegeri internaționale** (stabilește reguli specifice în privința acestui tip de acte normative);

- Capitolul VIII. **Norme cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome** (stabilește reguli specifice în privința acestui tip de acte normative);

- Capitolul IX. **Norme cu privire la actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale** (stabilește reguli specifice în privința acestui tip de acte normative);

- Capitolul X. **Dispoziții finale** (stabilește regula potrivit căreia Parlamentul, Guvernul și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în prezenta lege, regulamente proprii cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență precum și referitoare la abrogare).

Sunt incidente în materie, în mod corespunzător tipului de act normativ, diverse alte reglementări adoptate în aplicarea cadrului constituțional și legal, la care ne vom referi în capitolele următoare (de regulă, hotărâri de Guvern). De asemenea, pot fi reținute ca instrumente cu valoare orientativă în procesul de redactare a actelor normative recomandări emise de organisme ale Uniunii Europene (de exemplu Comisia Europeană în cadrul Mecanismului Statului de Drept) sau ale Consiliului Europei (de exemplu Comisia de la Veneția).

4. Rolul și importanța tehnicii legislative. Tehnica legislativă ca disciplină de studiu

Rolul și importanța regulilor de tehnică legislativă sunt puse clar în lumină de problemele la care regulile de tehnică legislativă sunt chemate să răspundă, respectiv deficiențele procesului de legiferare și ale legislației, în esență, ale modului în care autoritățile își exercită funcția de legiferare, deopotrivă în România și în alte state ale

lumii.¹ Studiile de drept comparat² cuprind în acest sens critici recurente referitoare la pregătirea inadecvată a proiectelor de lege, calitatea slabă a textelor de lege propuse, timpul insuficient pentru analiza corespunzătoare a acestora, dezbaterile și verificarea parlamentară inadecvate și, în general, legiferarea „pripită și nesăbuită”.³ Critici comune includ, de asemenea, declinul procedurii obișnuite de legiferare și frecvența deviere de la regulile ce guvernează procesul legislativ, utilizarea excesivă a unor proceduri legislative „neortodoxe” menite să evite dezbaterile și făgașul obișnuit al legiferării (precum procedurile legislative de urgență⁴ sau reglementările de tip „omnibus”⁵), insuficiența participare publică, excluderea minorității parlamentare, excesul de reglementare sau, dimpotrivă, blocarea acesteia, afectarea, în sine, a calității reglementărilor în sine prin toate aceste disfuncționalități.⁶ Care este cauza acestor probleme sau, cu alte cuvinte, *factorii care influențează procesul de creare a actelor normative?*

Unii autori se referă în cadrul acestei analize la *subiecții implicați în procedura de legiferare și desfășurarea în sine a acestei proceduri*. Profesorul Mircea Djuvara sublinia în acest sens, cu mai multe decenii în urmă, o constatare ce își păstrează actualitatea și universalitatea: „legea este elaborată de cineva, câteodată de funcționarii din minister, altă dată de parlamentari pricepuți sau nepricepuți, altă dată de vreun consiliu legislativ oarecare. Autorul a pus ceea ce știa el, textul a trecut apoi prin comisii de tot felul în care fiecare adaugă, schimbă câte ceva, câteodată schimbă economia completă a legii. Ce a mai rămas exact din voința primară a autorului legii? Proiectul trece apoi în fața unei adunări care votează. Nu se poate cere de la Parlament, de la majoritățile parlamentare, adunate la întâmplare după norme electorale, să fie compuse din juriști, în stare să vadă toate dificultățile și toate înțelesurile fiecărui text de lege. Se votează totuși. Ce a vrut Parlamentul?”.⁷

La această stare de lucruri determinată de modul de constituire a corpului de aleși, specificul aparatului tehnic care îl deservește, particularitățile procedurii de adoptare a deciziilor în organisme colegiale, se adaugă *multitudinea de factori de natură socială, culturală, istorică, geopolitică*.

¹ *M. Safta*, Consolidarea funcției legislative a Parlamentului, în lumina principiului securității juridice, în Revista Universul Juridic, 2021.

² *I. Bar-Siman-Tov*, Mending the Legislative Process, The Preliminaries שוב הליך חקיקה: שאולות, în The Theory and Practice of Legislation 3 nr. 3/2015 (<https://ssrn.com/abstract=2729493>).

³ *M.A. Bamberger*, Reckless Legislation: How Lawmakers Ignore the Constitution, Rutgers University Press, 2000; *J. Waldron*, Parliamentary Recklessness: Why We Need to Legislate More Carefully, Maxim Institute, 2008, apud *I. Bar-Siman-Tov*, Mending the Legislative Process – The Preliminaries, apud *I. Bar-Siman-Tov*, op. cit., 2015.

⁴ *S. Mueller*, Where is the fire: the Use and Abuse of Urgency in the Legislative Process, în Canterbury Law Review 316 nr. 17/2011, apud *I. Bar-Siman-Tov*, op. cit., 2015.

⁵ *G.S. Krutz*, Hitching a ride: Omnibus legislating in the US Congress, Ohio State University Press, 2001, *P. Popelier*, Mosaics of Legal provisions, în European Journal of Law reform 47 nr. 7/2005, apud *I. Bar-Siman-Tov*, op. cit., 2015.

⁶ *I. Bar-Siman-Tov*, op. cit., 2015.

⁷ *M. Djuvara*, Realitățile juridice, Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv, Ed. All Beck, București, 1995, p. 108-134, apud *I. Craiovan*, Introducere în Filosofia Dreptului, Ed. All Beck, București, 1998, p. 329.

De asemenea, în contextul multiplicării surselor de drept și al conexiunilor dintre acestea la nivel internațional și supranațional, una dintre provocările actuale este *dezvoltarea exponențială a volumului de norme* necesar a fi avute în vedere de legiuitorul național. Un veritabil „hățiș” de reguli, principii, convenții, tratate, jurisprudență a Curții Constituționale, Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) constituie cadrul în care legislația națională trebuie să se integreze armonios.

Conturarea **științei tehnicii legislative** a fost caracterizată astfel ca fiind una dintre cele mai interesante dezvoltări moderne ale științelor juridice,¹ o veritabilă artă care formulează principiile „scrierii” legilor, normând conduita umană în directă relație cu scopul final al ordinii juridice, al producerii de norme, însă pe componenta mai degrabă de formă, iar nu de conținut al acesteia. Tehnica legislativă oferă un „ghid” absolut necesar pentru autorii normelor juridice, călăuzindu-i în demersul de identificare a formei celei mai adecvate pe care să o îmbrace soluțiile legislative. Legiuitorul își alege procedeele tehnice de legiferare, însă el nu o poate face arbitrar, ci cu respectarea regulilor stabilite de Constituție și de lege. Eficiența și calitatea activității de legiferare, mai bine zis a rezultatului acesteia – actele normative, depind substanțial de existența normelor de tehnică legislativă și de abilitatea specialiștilor chemați să le aplice. Importanța securității juridice, fundamentată pe calitatea legislației, *impune existența, cunoașterea și aplicarea unui instrumentar tehnic, așadar, a tehnicii legislative în procesul de elaborare a actelor normative*. Nașterea unei noi **discipline de studiu** dedicate studierii acestei științe a fost salutată în literatura juridică,² întrucât, pentru a se asigura ameliorarea calității modului de elaborare și redactare a legilor, trebuie pregătiți specialiști care să dispună de aptitudinile necesare și să fie interesați, pasionați de această activitate. Totodată, este necesară și o anumită calitate a normelor de tehnică legislativă care, de altfel, depinde tot de profesionalismul celor care le întocmesc. Această necesitate pune în lumină semnificația deosebită a tehnicii legislative nu doar ca un sistem de norme juridice și știință, dar și ca o *disciplină juridică indispensabilă procesului de formare a viitorilor juriști în instituțiile de învățământ superior*.



Sediul materiei – rolul și importanța tehnicii legislative în procesul de legiferare

Art. 1-3 din Legea nr. 24/2000

Art. 1. Activitatea de legiferare

(1) Reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc.

¹ *J.J. Morrison*, Legislative Technique and the Problem of Suppletive and Constructive Laws, în the *Tulane Law Review*, vol. IX, 1934-1935, p. 544-565.

² *Professor H. Xanthaki*, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born (https://www.researchgate.net/publication/328782106_Legislative_drafting_techniquesformal_legistics).