

ELABORAREA DREPTULUI CU PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA LEGISTICII FORMALE

ION FLĂMÂNZEANU*

Abstract

The issue related by the elaboration of the law, the elaboration of the normative acts, legislative science as it is called in this domain, was approached, unfortunately, very little within the juridical literature although it is and it will be, in the future, a wide open gate toward a research field, with an exceptional utility.

For that reason a wide and all-inclusive research of the variety of these domains of action, of understanding, interpretation, communication, application and solving the problems regarding the elaboration of law, and also the formal logistics, constitutes a challenge both for the present and for the future.

Elaborating the law is realized by respecting certain proceedings and methods and also certain principles that must respond precisely to the requirements of a concise, clearly, coherent scientific regulation.

Keywords: normative acts, formal logistics, natural law, legislative science, juridical methodology.

Așa cum preciza regretatul profesor V.D. Zlătescu „Legistica formală – pentru a da acestei discipline numele sub care este cunoscută în literatura de peste hotare – reprezintă un domeniu de vârf al științei dreptului. Prin reglementarea legală a procedurii de elaborare a actelor normative care devine frecventă, printre țările care o impun numărându-se și România, disciplina se transformă dintr-o culegere de recomandări și sfaturi pentru legiuitori, într-o adevărată ramură de drept: dreptul elaborării legislative”¹.

În continuare, autorul regretă faptul că această disciplină nu se regăsește în programul multor facultăți de drept, deși prin cunoașterea tehnicilor, procedurilor și procedeeleor legisticii formale câștigă nu doar legiuitorii (parlamentarii, corpul tehnic care elaborează și avizează proiectele de acte normative), dar și interpreții legii, practicieni și teoreticieni, care, decelând „au rebours” modul de a proceda al legiuitorului, pot să se apropie mai mult de intențiile sale.

Problematika elaborării actelor normative se pune cu o deosebită pregnanță în ultimele două secole, ca urmare a dezvoltării sociale, creșterii în complexitate și

* Lector univ. dr., Universitatea „Spiru Haret”, Facultatea de Drept, cercetător științific principal, gr. III, Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu”, Academia Română; e-mail: ionflaminzeanu@yahoo.com.

¹ Victor Dan Zlătescu, *Introducere în legistica formală*, București, Edit. Romprint, 1995, p. 7.

volum a contactelor inter- și intrasociale, gândirea juridică începe să se preocupe de latura teoretică a procesului legislativ² însă nu trebuie uitat că una din moștenirile incontestabile ale dreptului roman o reprezintă crearea alfabetului juridic și progresul în domeniul tehnicii juridice.

Dacă nu ne-au lăsat o teorie științifică încheată a elaborării dreptului, elaboratele tehnici ale dreptului roman, precizia și claritatea definițiilor, logica și consecvența gândului juridic, toate acestea stau dovadă și mărturisesc marea artă a jurisconșulților Romei. Acest lucru a făcut ca asemenea construcții să poată străbate timpul, să poată fi însușite, peste mii de ani, de orice legiuitor.

Așa cum precizăm, gândirea juridică începe să se preocupe de latura teoretică a procesului legislativ, începând cu secolul XIX. Problema principală care se pune era aceea de a stabili dacă dreptul este un „dat” în afara oricărei elaborări umane sau este „construit” de om. Savigny, considerat ca șeful școlii istorice a dreptului, recunoaște existența, sub numele de tehnică juridică, a unei elaborări științifice a dreptului care se distinge de „elementul politic” al creației, prin care el înțelegea creația spontană a dreptului în straturile adânci ale spiritului popular.

În concepția sa, „elementul tehnic” al acestei creații îl constituie contribuția juristului specialist, ceea ce adaugă el la elaborarea spontană a dreptului în sânul poporului. În ochii săi această elaborare științifică apare ca aport creator, original. Și Rudolf von Ihering admite ideea unei „tehnică juridice” ca un ansamblu de metode și artificii specifice, menite a asigura dreptului o realizabilitate formală. Principiile generale metafizice, adevăruri obiective care se impun rațiunii omenești, care dominau gândirea juridică sunt acum reduse la un număr de precepte, extinzându-se domeniul de manifestare a tehnicii.

Formularea clasică a distincției între „dat” și „construit” – „le donné” și „le construit” în drept o găsim la François Génay (decanul de la Nancy) care dă la începutul secolului XX o nouă orientare științei dreptului. În lucrarea sa *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Génay răstoarnă vechea metodă de interpretare ce domina atât doctrina, cât și jurisprudența secolului XIX, metodă cunoscută sub denumirea de „Școala exegetică” sau „metoda exegetică”, constând în suprasolicitarea virtuților legii, în respectul religios al textelor. Această metodă el o înlocuiește cu metoda științifică.

El consideră că între elementele „datului” dreptului trebuie luate în considerație³: condițiile reale (climă, sol, producție etc.), condițiile istorice, condițiile raționale (perceptele pe care rațiunea ni le arată ca fiind în mod imperios postulate de către natura noastră) și condițiile ideale (atitudinile de ordin ideologic).

În concepția sa, datele raționale alcătuiesc un fel de „drept transpozitiv” (drept natural) care intră și el, alături de „legea pozitivă” în compunerea dreptului. Aceeași problematică o găsim și în lucrarea monumentală *Science et technique en droit privé*

² Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, București, Edit. Actami, 1994, p. 207.

³ *Idem*, p. 77–80.

positif (patru volume), unde Gény trece în revistă toată știința juridică, dându-i o nouă formulă, ce am putea să o rezumăm la distincția dintre „dat” și „construit”.

„Datul” rămâne baza esențială a dreptului pozitiv, ne procură „regula”, „principiul”. Acesta însă este uneori vag, de natură morală, fiind prea abstract în raport cu realitățile tangibile, el trebuie pus în aplicare cu ajutorul tehnicii. Ceea ce caracterizează tehnica juridică este artificul care operează asupra lucrurilor, modelându-le printr-o serie de mijloace, adaptate toate scopurilor dreptului, mijloace care sunt practic inepuizabile, provenind din toate sursele ingeniozității minții umane și fiind necesare pentru ca dreptul să-și atingă scopul final, și perfecte, în măsura în care vor permite realizarea scopului, cât mai repede, mai complet și mai economic.

Gândirea lui Fr. Gény a exercitat o enormă influență asupra teoriei dreptului, fiind îmbrățișată și completată critic de numeroși teoreticieni ai dreptului. Și în România, Nicolae Titulescu a fost interesat de rolul creator al tehnicii juridice. Celebrul profesor și diplomat elaborează teoria drepturilor eventuale, categorie juridică nouă, care îmbogățește tradiționala clasificare a actelor juridice în pure și simple și condiționale, pe care o considera ca insuficientă și restrictivă⁴.

Paul Roubier obiectează față de modul în care Gény concepe elaborarea dreptului „construit” pe baza „dat”-ului real, istoric, rațional și ideal. Roubier nu este de acord că aceasta ar fi o simplă operă tehnică. Consideră că, în realitate, nu poate exista legiferare fără o selectare. Din complexul de reguli care pot fi adoptate trebuie selectată, în baza unui criteriu de valoare, aceea care corespunde mai bine uneia din următoarele valori: securitatea juridică, justiția și echitatea, progresul social⁵.

Jean Dabin preciza faptul că partea de „construit” în dreptul pozitiv are o foarte largă extensie. Legile, cutumele, jurisprudența, ca izvoare formale ale dreptului, sunt rezultatul acestei construcții: legea – a legiuitorului, jurisprudența – a tribunalelor, cutuma – a poporului.

Creația juridică este o operă a rațiunii care apreciază faptele, relațiile și, în general, toate realitățile care interesează ordinea socială, securitatea raporturilor umane, binele public.

În ceea ce privește unitatea acțiunii științifice și tehnice în procesul elaborării normativ-juridice, în cadrul acesteia, operațiile științifice asigură cadrul esențial de raționalitate care previne voluntarismul creației, intervenția subiectivă, nefondată pe cunoaștere, a legiuitorului. Activitatea normativă juridică nu trebuie privită decât ca un tot unitar, fără să existe o ruptură între cele două preocupări: științifică și tehnică, deși știința supune investigației mediul social ce solicită intervenția legiuitorului, iar tehnica determină modalitățile prin care intervenția devine posibilă, prin acțiunea nemijlocită a legiuitorului.

⁴ Nicolae Titulescu, *Essai sur une théorie générale des droits éventuels*, 1907, p. I–VII, apud de N. Popa, *op. cit.*, p. 210.

⁵ Paul Roubier, *Théorie générale du droit (2-ème édition)*, Paris, Sirey, 1951, p. 318.

Legistica sau știința legislativă reprezintă ansamblul metodelor, tehnicilor, procedeele de exprimare materială sau formală, a ideilor care au nevoie de reflectare normativă în forme adecvate⁶.

Elaborarea legilor se realizează respectând anumite procedee și metode, precum și anumite principii ce trebuie să răspundă cât mai precis cerințelor unei reglementări științifice concise, clare, coerente.

Principiile, metodele și procedeele folosite în procesul de elaborare a actelor normative formează tehnica legislativă. În literatura de specialitate occidentală este preferat termenul de **legistică formală**. Tehnica legislativă⁷ (legistica formală) reprezintă o parte a științei legislative (sau legistica), termen mai frecvent utilizat în Occident.

Christian Lambotte definea legistica formală ca fiind „cercetarea procedeelelor, regulilor și formulelor destinate unei redactări corecte și unei mai bune înțelegeri a textelor normative și care încearcă să atingă acest scop prin armonie, claritate și respingerea diferențelor nefondate⁸”.

La Congresul al 5-lea al Asociației Internaționale de Metodologie Juridică de la Montreux din 24–27 septembrie 1997, s-a definit legistica formală sau tehnica legislativă ca acea știință ce analizează sistemul de comunicare și furnizează principiile menite să amelioreze cunoașterea textelor legislative⁹.

Fondatorul utilitarismului, Jeremy Bentham susținea, în cunoscuta sa lucrare *Teoria legislației* că „menținerea securității juridice, ca funcție protectoare a dreptului reprezintă cel mai important scop al acestuia. El credea în posibilitatea unei complete codificări științifice pe care o considera condiție a îndeplinirii funcției amintite, realizabilă prin fundamentarea legislației pe principii raționale¹⁰”.

Într-un studiu intitulat *Elaborarea dreptului. Fundamentarea științifică – aspect principal* publicată în volumul *Dreptul românesc în condițiile postaderării la Uniunea Europeană*, autoarea, prof. univ. dr. Sofia Popescu, face o trecere în revistă a unora dintre personalitățile marcante care, de-a lungul vremii, într-o formă sau alta, au adus în discuție problematica elaborării dreptului, a principiilor acestuia precum și problematica pe care o ridică – „tehnica legislativă” sau „legistica formală”.

Studiul începe cu evocarea personalității marcante a lui Dimitrie Gusti și în ceea ce privește preocupările de elaborare științifică a dreptului, acesta precizând că „printre prioritățile operei legislative nu trebuie neglijate stăpânirea diferitelor

⁶ Ioan Vida, *Manual de legistică formală*, (ed. a II-a), București, Edit. Lumina Lex, 2004, p. 3.

⁷ Sorin Popescu, Victoria Tândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, București, Edit. Lumina Lex, 2003, p. 34–39.

⁸ Christian Lambotte, *Téchnique législative et codification*, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 10.

⁹ Congresul Asociației Internaționale de Metodologie juridică, Montreux, 24–27 septembrie 1997.

¹⁰ Sofia Popescu, *Elaborarea dreptului – fundamentarea științifică – aspect principal*, în vol. *Dreptul Românesc în condițiile postaderării la Uniunea Europeană*, vol. 5, 2007, p. 43–51, București, Edit. Tempus-Daco-Română. În același sens, Sofia Popescu, *Liberanicorum – dreptul mai presus de toate*, Iași, Edit. Junimea, 2008, p. 66–85.

științe sociale și perspicacitatea de a sesiza cauzele, pentru a găsi remediile cele mai adecvate”. În continuare este evocată personalitatea lui Ioan-Ionescu Dolj, primul președinte al Consiliului Legislativ cu lucrarea sa *Noua tehnică legislativă*. George G. Mârzescu, autorul Legii pentru organizarea și funcționarea Consiliului legislativ și fondator al Consiliului legislativ interbelic, Cezar Vârgolici, Ion Constantin Filiti, Ștefan Chicoș, Alexandru N. Gane, Eustațiu A. Paulopol, care preciza că „normele vieții sociale trebuie traduse științific în formule precise, care să supună realitatea complexă a vieții sociale acelei discipline de logică și claritate care este știința dreptului.

În aceeași opinie, cunoașterea precisă a principiilor superioare de drept și aplicarea lor în opera de legiferare revine tehnicii legislative¹¹.

Același autor preciza faptul că „teoria pură a tehnicii legislative din punctul de vedere al eficacității legii își pierde mult din valoarea sa rațională sau logică și în fond este indiferentă. Tehnica legislativă va fi o operă practică, cu scopul precis limitat de a realiza o operă legislativă eficace care judecă, pragmatic, să-și producă efectul său: legea să aibă succes. Dacă legea nu are succes, cu siguranță că tehnica legislativă a fost defectuoasă¹².

O altă lucrare de referință o reprezintă *Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului*¹³, autoare fiind Anita M. Naschitz. Aceasta preciza că opera de reglementare juridică implică, cu necesitate, o precisă definire a tuturor elementelor acestei reglementări. Vizând să orienteze conduita oamenilor, prescriind anumite comportări, interzicând altele, stabilind drepturi și obligații, determinând statutiuri juridice, capacități, sfere de competență, statornicind sancțiuni, normele juridice trebuie să opereze cu precizie, să restrângă cât mai mult posibil sfera de indeterminare. Definirea conceptelor cu care operează este, ca atare, o condiție a eficacității acestor norme

În perioada celui de-al doilea Consiliu Legislativ, care a continuat în unele privințe spiritul tradiției naționale interbelice, tocmai datorită greutăților de la acea vreme, s-au realizat totuși cercetări destinate fundamentării științifice a elaborării dreptului, în special în perioada cât la conducerea Consiliului Legislativ s-a aflat regretatul prof. Ioan Ceterchi. Aceste cercetări s-au referit la corelația dintre legislație și relațiile sociale, activitatea legislativă și tehnică legislativă, programul legislativ, raportul dintre drept și progresul tehnico-științific și social¹⁴.

O altă lucrare publicată a fost cea a lui Ilarie Mrejeru (consilier în cadrul Consiliului Legislativ) în anul 1979, intitulată *Tehnica legislativă*¹⁵.

¹¹ E.A. Paulopol, *Rolul și limitele tehnicii legislative și Consiliului Legislativ, Elemente pentru o teorie a legilor nedrepte*, „Revista de drept public”, 1931, nr. 3-4, p. 5-8; Sofia Popescu, *op. cit.*, p. 44-45.

¹² E.A. Paulopol, *op. cit.*, p. 8.

¹³ Anita M. Naschitz, *Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului*, București, Edit. Academiei Române, 1969.

¹⁴ Sofia Popescu, *op. cit.*, p. 37.

¹⁵ Ilarie Mrejeru, *Tehnica legislativă*, București, Edit. Academiei Române, 1979.

O contribuție deosebită la elaborarea și avizarea a numeroase și importante proiecte de acte normative au avut-o prestigioși membri ai Institutului. La fundamentarea științifică a elaborării dreptului, colaboratorii institutului au contribuit și prin cercetările lor fundamentale privind teoria generală a dreptului, dreptul comparat, metodologia juridică, științele juridice de ramură¹⁶. De asemenea, Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, înființat în anul 1954, a constituit și constituie un cadru instituțional stimulat pentru fundamentarea științifică a elaborării dreptului, cercetători de elită ai acestui institut având remarcabile contribuții în domeniu¹⁷.

Printre contribuțiile de marcă ale Institutului de Cercetări Juridice, inclusiv după decembrie 1989, nu putem omite consultațiile date Parlamentului, Guvernului României, Ministerului de Externe, Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerului Integrării, Ministerului de Justiție, Ministerului Mediului și altor autorități centrale, aducându-și contribuția la elaborarea unor importante acte normative printre care enumerăm Codul penal, Codul de procedură penală, Codul civil, acte normative privind dreptul mediului etc.

Alți autori contemporani care s-au ocupat de utilizarea tehnicii legislative în procesul elaborării actelor normative sunt Nicolae Popa și colaboratorii – (capitolul XI, respectiv *Tehnica elaborării actelor normative*)¹⁸, Sorin Popescu și Victoria Țândăreanu¹⁹, Ilarie Mrejeru, Vladimir Hanga, Victor Dan Zlătescu, Ioan Vida etc.

Consiliul Legislativ a elaborat sistemul național de reguli și proceduri legislative, care s-au concretizat în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative²⁰.

În ceea ce privește redactarea textelor normative, mulți autori consideră acest lucru nu numai o știință, ci și o artă. Chiar dacă statele pot învăța unul din experiența altuia, în ultimă instanță, fiecare își evaluează propriul sistem legislativ, având în vedere doar modul în care acesta ar urma să funcționeze cel mai bine. Studiile de legislație comparată, amănunțite și actualizate, dau o imagine amplă asupra stadiului tehnicii legislative pe plan mondial, fără a neglija și aportul cuceririlor tehnicii în acest domeniu, informatica, în general și internetul în special. Și, nu în ultimul rând, studiile referitoare la limbajul legislativ, la publicitatea actelor normative, la republicare și rectificare care reprezintă o noutate absolută în materie, în țara noastră²¹.

¹⁶ Sofia Popescu, *op. cit.*, p. 47.

¹⁷ Pe larg despre contribuția amintită a se vedea volumul *Institutul de cercetări juridice 1954–2004: 50 de ani de existență*, București, Edit. All Beck, 2004, p. 81, 83, 87, 91, 95, 101.

¹⁸ Nicolae Popa, Mihail Constantin Eremia, Simona Cristea, *Teoria generală a dreptului*, (ediția a 2-a), București, Edit. All Beck, 2005.

¹⁹ Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, București, Edit. Lumina Lex, 2003.

²⁰ Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în „Monitorul Oficial” nr. 139 din 31 martie 2000.

²¹ Dragoș Iliescu, *Cuvânt înainte*, în *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, *op. cit.*, p. 5.

Elaborarea dreptului este un proces dificil, în cadrul căruia proiectele de acte normative trebuie să poarte amprenta unei activități cu caracter științific, pentru ca reglementarea preconizată să fie adecvată schimbărilor cu caracter politic, social, economic, cultural ce au apărut în domeniul supus reglementării. În această perspectivă, scopul noului act normativ este acela de a elimina toate disfuncțiile vechii reglementări și a introduce prevederi adecvate relațiilor sociale avute în vedere.

Sistemul legislativ cuprinde mai multe categorii de acte normative între care există relații specifice ce creează o ierarhie în cadrul acestui sistem. Rezultă, prin urmare, că forma exterioară va determina forța juridică a actului normativ, raportul cu actele normative din cadrul ansamblului sistemului, precum și cu cele elaborate în aceeași materie, consecințele pe care noua reglementare poate să le aibă asupra reglementării existente.

Alegerea formei exterioare, de exprimare juridică a reglementării are, așa cum rezultă din chiar cele arătate mai sus, semnificație nu numai pe plan juridic, ci și pe planul întregii organizări constituționale a principiilor care guvernează organizarea statală.

Criteriul determinant în alegerea formei actului normativ îl constituie normele de stabilire a competențelor prevăzute în Constituție, legi, ordonanțe și chiar hotărâri ale Guvernului, pentru organele subordonate acestuia.

Determinarea categoriei actului normativ în care urmează să fie realizată noua reglementare este importantă din punct de vedere practic. De ea depinde corelarea noului act normativ cu cele existente, în special cu privire la faptul ca prin acel nou act este posibilă sau nu modificarea, completarea sau abrogarea unei anumite reglementări în vigoare²².

În ceea ce privește discuțiile legate de posibilitatea modificării unei legi organice printr-o lege ordinară, în partea în care cea dintâi nu cuprinde reglementări de domeniul legilor organice, opinia majoritară a specialiștilor este că o dispoziție de lege ordinară cuprinsă într-o lege organică nu poate fi modificată printr-o lege ordinară.

La fel de simplă ar putea fi problema abrogării unui act normativ printr-un altul având formă juridică egală sau superioară celei a actului normativ ce urmează a fi abrogat, fiind frecvente cazurile în care o hotărâre a Guvernului este abrogată prin lege.

Constituția stabilește competența Parlamentului de a elabora legi (art.72), precum și faptul că Guvernul emite acte în executarea legii, potrivit art. 107.

Este evidentă deosebirea față de alte sisteme legislative, precum cel francez, care realizează enumerarea limitativă, prin Constituție, a domeniilor care sunt rezervate legiferării.

În opinia noastră, legea nu trebuie să realizeze o reglementare în cele mai mici detalii a domeniului avut în vedere. Este suficient ca ea să se limiteze la

²² Sorin Popescu, Victoria Țândărică, *op. cit.*, p. 16.

determinarea principiilor și a celor mai importante reglementări, lăsând legislației subordonate legii (hotărâri ale guvernului, ordine, instrucțiuni etc.) sarcina de a realiza reglementarea de detaliu.

În ceea ce privește distincția dintre legea organică și legea ordinară, considerăm că principalul argument îl constituie faptul că legea organică intervine în domeniile indicate în art.72 alin.3 din Constituție la nivelul unei reglementări cu caracter general sau de principii, iar legea ordinară intervine pentru detalierea reglementării într-un domeniu sau altul, mai specific²³.

Majoritatea autorilor sunt de acord că, în timp ce hotărârea reprezintă competența normativă originară a Guvernului, ce implică elaborarea de acte normative în vederea executării legilor, ordonanța nu se limitează numai la aspectele legate de aplicarea legilor²⁴. Față de hotărâri care pot fi elaborate doar *secundum legem*, în cazul ordonanțelor, guvernul iese din sfera deciziei din domeniul executivului, intrând în domeniul reglementării primare.

Art. 114 din Constituție reglementează expres regimul delegării legislative, aspectele legate de conținutul actelor emise și procedura de emitere. Prevederile articolului fac distincție între două categorii de ordonanțe: ordonanțe obișnuite, simple și ordonanțe de urgență, cu procedură de emitere și naturi diferite.

Politica legislativă (sau legistica materială) are drept obiect conceperea scopurilor și mijloacelor unei acțiuni legislative, prin discernerea a ceea ce este de dorit de ceea ce este posibil²⁵.

Legistica materială se referă la sistemul de acțiune pe care îl reprezintă legislația. Ea decupează procesul legislativ în mai multe faze și furnizează recomandări metodice pentru a ameliora eficacitatea legii²⁶.

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

Normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și limbajul și stilul actului normativ²⁷.

²³ *Ibidem*, p. 19.

²⁴ Comunicare prezentată de Sorin Popescu la Seminarul privind elaborarea proiectelor de legi, organizat de Consiliul Legislativ din România, Asociația Baroului American, Programul de Inițiativă Juridică pentru Europa Centrală și de Est (ABACELLI) și Conferința Națională a Legislativelor Statelor (NCSL), București, 16–18 iunie 1997.

²⁵ Gérard Connu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 483.

²⁶ Definiție formulată la al 5-lea Congres al Asociației Internaționale de Metodologie Juridică, Montreux, 24–25 sept. 1997.

²⁷ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *op. cit.*

În principiu, cea mai bună modalitate de a pregăti un text normativ reprezintă o activitate care se desfășoară în două faze: elaborarea politicilor legislative și formularea textului (redactarea actelor normative).

Această sarcină revine unor specialiști în redactarea legilor, care sunt în general funcționari cu studii juridice. Redactarea legilor presupune folosirea sistematică și adesea foarte minuțioasă a unor calități specifice de analiză și redactare. Sarcina principală a redactorilor este aceea de a transpune o politică anume, într-un ansamblu coerent de norme.

În țările de tradiție romano-germanică, redactarea legilor revine în general funcționarilor cu sarcini administrative superioare din ministerele competente.

În cea mai mare parte a țărilor din Europa Centrală și de Est, care se încadrează tot în familia dreptului romano-germanic, redactarea legilor este în general încredințată unui grup de lucru din ministerul competent.

În tradiția anglo-saxonă, redactarea legilor este disociată de elaborarea politicilor legislative.

Astfel, un corp de juriști de la nivelul Guvernului este însărcinat cu redactarea textului de lege, pentru a da curs instrucțiunilor detaliate ale responsabililor cu elaborarea politicilor legislative din ministerul competent. Textul de lege este stabilit de către acești redactori specializați, dar în cadrul unui proces de concentrare, responsabili cu elaborarea politicilor continuă să-și aducă contribuția în ceea ce privește problemele de fond, prin intermediul unor avize precise asupra politicii de urmat.

Inițiativele legislative ale parlamentarilor se transformă în proiecte de legi redactate de către specialiștii departamentelor legislative ale Parlamentului.

Unele țări au adoptat, pentru practica legislativă, directive pentru toți redactorii de acte normative pe care aceștia trebuie să le respecte. O astfel de situație o întâlnim în Franța, Belgia, Canada, Ucraina.

Însă, în unele state, astfel de metodologii au căpătat putere de lege, prin care enunțăm: Slovacia – *Norme legislative referitoare la redactarea legilor*, Estonia – *Proiect de lege privind redactarea textelor normative*, Lituania – *Lege privind procedura de redactare a legilor și a altor acte normative*. Și exemplele ar putea continua cu Polonia, Ungaria, Austria, Bulgaria, Elveția, România, aceasta din urmă adoptând Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative²⁸.

În ceea ce privește examinarea și avizarea proiectelor de acte normative acestea privesc în special:

- armonizarea cu legislația Uniunii Europene;
- conformitatea cu prevederile Constituției și ale legilor în vigoare;
- conformitatea cu tratatele internaționale, în special cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului;

²⁸ Victor Dan Zlătescu, *Introducere în legistica formală*, București, Edit. Romprint, 1995, p. 14.

– modalitățile de aplicare, delegările în materie de legislație, forma juridică, claritatea și precizia²⁹.

Aceste verificări finale se fac de către departamente din Ministerul Justiției, organisme specializate (cum ar fi, de exemplu Consiliul Legislativ sau Consiliul de Stat) și de către diferite direcții ori comisii din cadrul Parlamentului.

Astfel, în Franța, atunci când urmează să se delibereze asupra unui text în Consiliul de Miniștri (proiect de lege, de ordonanță, de decret cu caracter normativ), prim-ministrul, prin Secretariatul General al Guvernului, este singurul abilitat să sesizeze Consiliul de Stat și să urmărească respectarea procedurii. Trimiterea textului la Consiliul de Stat nu poate avea loc dacă nu au fost obținute avizele prealabile obligatorii (de la Consiliul Economic și Social pentru proiectele cu caracter economic și social, cu excepția celor financiare, de la comisiile tehnice paritare etc).

În Belgia se cer îndeplinite anumite formalități înainte de depunerea proiectelor la Parlament: avizul Consiliului de Stat, consultarea sindicatelor sub diferite forme de colaborare. Nerespectarea acestor formalități antrenează anularea actului aprobat, iar Consiliul de Stat poate să refuze examinarea textelor în cazul cărora formalitățile citate nu au fost îndeplinite.

În Slovacia, Guvernul a creat Consiliul Legislativ, organ consultativ garant al calității textelor actelor normative pregătite de executiv; el examinează fiecare proiect de act normativ ce-i este supus. Membrii Consiliului Legislativ sunt numiți și revocați de Guvern, la propunerea vice-premierului. Aceștia sunt specialiști din ministere, din facultățile de drept, reprezentanți ai întreprinderilor, sindicatelor, instituțiilor financiare, ca și ai Curții Supreme de Justiție și ai Parchetului General.

În Slovenia, redactorii unui proiect de lege din cadrul unui minister sunt responsabili pentru această lege, până la adoptarea ei în Parlament, urmărind parcursul proiectului. Astfel, proiectul trebuie să primească vize de conformitate cu prevederile Constituției și cu sistemul juridic din partea Secretariatului responsabil cu legislația și cu problemele juridice din cadrul Parlamentului.

În Franța, proiectele de acte normative sunt însoțite de o expunere de motive sau de un raport de prezentare, în funcție de tipul actului.

Proiectele de legi sunt întotdeauna precedate de o expunere de motive ce indică considerentele pentru care proiectul este prezentat Parlamentului și obiectivele pe care și le stabilește. Această expunere cuprinde o scurtă explicare, pe articole; în mod tradițional este anexată la proiect când acesta este adresat Consiliului de Stat.

Proiectele de decrete ca și proiectele de hotărâri ale Guvernului sunt întotdeauna însoțite de un raport de prezentare care expune rațiunile pentru care se propune respectivul text, natura părții dispozitive, iar când este cazul, explică considerentele care au stat la baza modificării reglementării în vigoare.

²⁹ Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *op. cit.*, p. 36–41.

În Lituania proiectul de lege trebuie să fie însoțit de un document explicativ ce trebuie să indice: obiectivele proiectului; reglementarea actuală privind subiectul tratat în proiect; noile dispoziții create de proiect; rezultatele pozitive ce ar trebui să decurgă din reglementarea în cauză; evaluările și concluziile specialiștilor ce participă la procesul de redactare; numele autorilor proiectului; cuvintele cheie ale proiectului pentru ca el să fie inclus în sistemul de căutare informatizat.

În România, proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: expuneri de motive, în cazul proiectelor de legi și al propunerilor legislative; note de fundamentare, în cazul ordonanțelor și al hotărârilor Guvernului; referate de aprobare, pentru celelalte acte normative.

Motivarea actelor normative se referă, în principal la: cerințele care reclamă intervenția normativă, la existența unor neconcordanțe legislative sau a unui vid legislativ; principiile de bază și finalitatea reglementării propuse cu evidențierea elementelor noi, implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adoptare necesare; fazele parcurse în pregătirea proiectului și rezultatele obținute, evidențiindu-se studiile, cercetările, evaluările artistice, specialiști consultați, preocupările de armonizare legislativă. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct împrejurările obiective și stringente ce au determinat cazul excepțional care justifică această procedură de legiferare.

În țările din sistemul de drept romano-germanic, stilul și modul redacțional diferă de la un stat la altul, în funcție de particularitățile sintactice și lexicale, totuși există un anumit număr de principii comune larg acceptate cum ar fi: evitarea frazelor lungi; enunțarea normelor sub o formă prescriptivă și nu în mod narativ; formularea normelor în mod direct, evitarea perifrazelor și enunțarea doar a normelor care îndeplinesc o funcție juridică necesară; respectarea sintaxei normale; utilizarea limbajului uzual, folosirea terminologiei juridice, textul trebuie să fie succint etc.

Putem spune că acest proces elaborat al redactării actelor (normelor) legislative cuprinde atât: alegerea categoriei de acte normative în vederea reglementării relațiilor sociale, tehnica redactării, limbajul legislativ, codificarea legislativă, publicitatea și intrarea în vigoare a normelor juridice, republicarea și rectificarea actelor normative.

În Franța, redactarea unui proiect de act normativ și a documentului care îl însoțește, respectiv expunerea de motive sau raport de prezentare, trebuie să fie clară și corectă din punct de vedere gramatical; se solicită să nu se folosească decât termeni ce aparțin limbii franceze, recurgerea la termeni sau expresii străine fiind interzisă, dacă există o expresie sau un termen echivalent în limba franceză. Sunt recomandate evitarea folosirii de cuvinte noi, necunoscute de uzanță sau de dicționare. Textul redactat trebuie să fie clar, articolele vor fi scurte. Fiecare frază trebuie să exprime doar o singură idee. Definițiile constituie un procedeu de tehnică legislativă relativ puțin utilizat în Franța, spre deosebire de legislația anglo-

saxonă care, în mod sistematic folosește definiții generale la începutul fiecărei legi. Această tehnică este des întrebuințată și în legislația comunitară, pentru a asigura unitatea privind conținutul unei noțiuni în diferite limbi.

În Luxemburg, actele normative se redactează în limba franceză, cu excepția dispozițiilor care pot fi aplicate în materie de convenții internaționale³⁰.

În România Legea nr.24/2000 precizează clar că actele normative trebuie redactate într-un stil concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

În ceea ce privește trimiterile, modificările și completările unui act normativ, acestea trebuie făcute cu claritate, concis, iar când e vorba despre modificări, acestea trebuie să conțină în întregime textul vizat, cuprins în articol, alineat sau în elementul marcat al unei enumerări. Dispozițiile de modificare și completare se încorporează la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta³¹.

În limbajul legislativ nu este indicată feminizarea termenilor generici care se aplică în mod nedefinit bărbaților și femeilor și se recomandă redactarea în manieră tradițională a demnităților și funcțiilor.

Numerele cardinale și ordinale se scriu în litere cu câteva excepții. Atunci când este vorba de termene pe zile, luni sau ani de închisoare, acestea se scriu sub formă de cifre. Denumirea instituțiilor, serviciilor, așezămintelor publice se scrie în întregime. Datele și orele se scriu, în general, în cifre, cu excepția numelui lunii.

De asemenea, se recomandă pe cât posibil să se evite abrevierile. În ceea ce privește folosirea majusculilor, acestea urmează regulile de redactare ale limbii în care se scrie actul.

Față de normele de redactare naționale, regulile comunitare cuprind și așa-numitele reguli protocolare referitoare la ordinea de citare a diferitelor organisme sau țări.

Ordinea de citare a tratatelor ce constituie comunitățile este ordinea istorică. Ordinea de citare a statelor membre este cea alfabetică a numelor de origine a țărilor (de ex. Albania, Bulgaria, Cehia etc).

În ceea ce privește structura actului normativ, în mod tradițional aceasta este următoarea: titlul, formula introductivă, preambulul, partea dispozitivă, anexele.

În ceea ce privește titlul care este elementul principal de identificare a actului normativ, acesta trebuie să fie precis, complet și succint și să nu poată induce în eroare în legătură cu conținutul părții dispozitive.

Articolul reprezintă elementul structural de bază al părții dispozitive.

În Canada, Ghidul de redactare legislativă din Québec prevede că titlul unei legi trebuie să indice obiectul esențial al acesteia și să permită editorului să o repereze cu ușurință. El trebuie să fie pe cât posibil precis și scurt.

³⁰ Marc Bech, *Guide pratique de la technique législative luxembourgeoise*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 1999, p. 4.

³¹ Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu, *op. cit.*, p. 54-59.

În România, titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic. Se interzice ca denumirea proiectului unui act normativ să fie aceeași cu cea a altui act normativ în vigoare. În cazul actelor normative prin care se modifică ori se completează un alt act normativ, titlul actului va exprima operațiunea de modificare sau de completare a actului normativ avut în vedere.

În ceea ce privește formula introductivă, aceasta este reprezentată de o sintagmă care învederează temeiul legal în care a fost emis actul normativ respectiv și pune în lumină competența organului emitent.

În România, conform Legii nr. 24/2000, formula introductivă constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv. În cadrul legilor formula introductivă este următoarea: „Parlamentul României adoptă prezenta lege”. Pentru actele Guvernului, formula introductivă este: „În temeiul art.107 din Constituție, Guvernul României adoptă prezenta ordonanță sau după caz „hotărâre”. Pentru alte categorii de acte normative formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă și denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică.

Preambulul reprezintă o introducere a legii în care, de obicei, sunt explicate motivele pentru care se adoptă legea și este expusă motivația politică, socială sau economică.

În Belgia, toate hotărârile au un preambul, însă legile, decretele și ordonanțele nu au preambul.

Preambulul poate cuprinde: baza juridică, trimiteri la dispoziții eventual modificate sau abrogate prin acest act, justificarea eventuală a oportunității, menționarea îndeplinirii formalităților solicitate.

În România, preambulul precedă formula introductivă și enunță în sinteză scopul reglementării, neputând cuprinde nici directive, nici reguli de interpretare. În cazul actelor normative ale administrației publice centrale de specialitate sau ale administrației publice locale, în preambul se menționează și avizele obligatorii potrivit legii³². În ceea ce privește partea dispozitivă aceasta reprezintă conținutul reglementării și este alcătuită din totalitatea normelor juridice instituite.

Unitatea de bază a unui act normativ este articolul. Gruparea articolelor în unități mai mari este asemănătoare de la o țară la alta: subsecțiuni, secțiuni, capitole, titluri, cărți, părți. Diferențe se constată în împărțirea pe alineate și paragrafe sau subparagrafe. Astfel, conform normelor de redactare în Ucraina³³, Luxemburg, Belgia și multe alte țări se consideră cu paragraful conține mai multe alineate, în timp ce în Franța se prevede că articolul se divide în alineate, iar împărțirea în paragrafe nu este recomandabilă, în timp ce în Canada se admite că

³² Legea nr. 24/2000, *op. cit.*, art. 40, alin. 3.

³³ Robert C. Bergeron, *Règles de rédaction législative*, Kiev, 1999, p. 39–45.

articolul se divide în alineate, ce conțin mai multe paragrafe și subparagrafe. În Belgia, conform Codului formular de logistică, partea dispozitivă reprezintă partea unui act normativ care consacră voința autorului textului, cuprinzând atât formularea normelor noi, cât și dispoziții menite să asigure concordanța noilor norme cu legislația și reglementările în vigoare (dispoziții de modificare, abrogare, dispoziții tranzitorii etc.).

Gruparea normală a articolelor se face în capitole, care pot fi împărțite în secțiuni, eventual divizate în subsecțiuni. Capitolele se grupează în titluri, acestea în cărți, iar cărțile în părți. Fiecare grupare poate să aibă un titlu propriu.

Și în România, elementul structural de bază al părții dispozitive îl constituie articolul³⁴, aceste cuprinzând de regulă, o singură dispoziție normativă, aplicabilă unei situații date, structura articolului trebuie să fie echilibrată, abordând exclusiv aspectele juridice necesare contextului reglementării. Articolul se exprimă în textul legii prin abrevierea „art.” Articolele se numerotează în continuare în ordinea din text, de la începutul până la sfârșitul actului normativ, cu cifre arabe. Poate exista situația când actul normativ cuprinde un singur articol, acesta fiind definit prin expresia „Articol unic”.

Alineatul reprezintă o subdiviziune a articolului, fiind constituit de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului.

Articolele pot fi grupate pe capitole, care se pot împărți în secțiuni, iar acestea după caz, în paragrafe. La coduri și la alte legi de mare extindere, capitolele pot fi grupate în ordine ascendentă, în titluri și, după caz, în părți care, la rândul lor, se pot constitui în cărți. Capitolele, titlurile, părțile și cărțile se numerotează cu cifre romane, în succesiunea pe care o au în structura din care fac parte.

În ceea ce privește „sistematizarea”³⁵ conținutului normativ avem următoarea ordine de prezentare a ideilor: dispoziții generale; dispoziții privind fondul reglementării, dispoziții tranzitorii și dispoziții finale.

În S.U.A., scopul unei legi este de a crea o lege nouă, de a modifica o lege existentă sau de a abroga o lege existentă. De obicei, proiectele de legi au următoarea schemă: titlul, titlul scurt sau citatul, expunerea de motive sau scopul legislativ (dacă este folosită), definiții (dacă sunt folosite, diviziunile de bază, prevederile speciale, clauza interpretativă, clauza divizibilității sau indivizibilității, clauza de interdicție sau non-interdicție, proiecte de legi financiare, abrogări etc.

În legătură cu limbajul legislativ, modul de redactare a legilor necesită competențe juridice speciale, care se bazează pe o deosebită înțelegere a metodologiei legislative și pe o mare experiență privind tehnicile de redactare. Sarcina principală a redactorilor este aceea de a transpune o politică anume

³⁴ A se vedea, în acest sens, Legea nr. 24/2000.

³⁵ Sistematizarea este definită fie prin raportare la actele normative, fie prin raportare la dreptul pozitiv, fie la sistemul legislației. A se vedea, în acest sens, Mihai Grigore, *Tehnica elaborării normelor juridice – Teză de doctorat*, București, 2008, p. 270.

Într-un ansamblu coerent de norme; de asemenea, proiectul de lege trebuie să fie corelat cu celelalte texte normative, metodele pe care le utilizează să fie ușor de folosit și, din punct de vedere juridic, eficiente, iar formularea juridică să fie pertinentă și inteligibilă. Textul final al proiectului trebuie să reflecte în mod clar și exact imperativele legislative, comanda socială.

