



6. Barac L. *Răspunderea și sancțiunea juridică*. București: Lumina Lex, 1997, 375 p.

7. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967*. Cluj: Dacia, 1970, 280 p.

8. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959, 298 p.

9. Dragoș D. C. *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*. Ediția 2, București: C.H. Beck, 2009, 370 p.

10. Dragoș, D. C. *Drept administrativ. Actele și contractele administrative*. Cluj Napoca: Accent, 2005, 412 p.

11. Drumea R., Boroiu C. *Considerente privind managementul în planificarea strategică a organizațiilor guvernamentale*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 4, p. 18-20.

12. Dye Th. R. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, 2007.

13. Easton D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1965.

14. Eisenmann C. *Les structures de l'administration*. Dans: *Traite de science administrative*. Paris: La Haye Mouton, 2006.

15. European Commission. *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*. Brussels: 10<sup>th</sup> of February 2004.

16. European Commission. *Financial Perspectives 2007-2013*. Brussels: 14<sup>th</sup> of July 2004.

17. European Council. *Regulation no. 1605/25<sup>th</sup> of June 2002*. Article no. 4.

18. Fenna Alan. *Introduction to Australian Public Policy*. Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998.

19. *Financial Perspective 2007-2013*. CADREFIN 268. 15915/05. Council of the European Union. Brussels. 19 December 2005.

20. Forsthoff E. *Structuri administrative*. București: Lumina lex, 2008.

21. Ghecea F. *Analiza comparativă a prerogativelor de putere la nivelul administrației publice locale în România și Franța*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 5, p. 43-45.

22. Goyard C. *Mediul social*. București: All Beck, 2007.

## PRINCIPIILE TEHNICII LEGISLATIVE – FACTOR DE ASIGURARE A DURABILITĂȚII LEGILOR

Emil GAGIU,  
doctorand

### SUMMARY

The transformation and the promotion of the basic social interests as a generally mandatory will usually take place on the road of the normative activity of the state organs. This movement from the social feature to the legal one is accomplished by means of a special procedures consisting of its own technique called legislative or juridical. In other words, the activity of legislative consecration of the most general social interests, and also the way of accomplishing this operation is scientifically achieved basing on certain principles that refer to the content, the shape and the regulation manner.

### SUMAR

Transformarea și promovarea intereselor sociale fundamentale ca voință general obligatorie au loc, de regulă, pe calea activității normative a organelor Statului. Această trecere de la social la drept se realizează cu ajutorul unor proceduri speciale, constituite într-o tehnică proprie, numită legislativă sau juridică. Altfel spus, activitatea de consacrare legislativă a celor mai generale interese sociale, precum și modul de realizare a acestei operațiuni se face pe cale științifică, în temeiul unor principii ce vizează conținutul, forma și modul de reglementare.

**R**eiterînd problema legiferării, inițiată în unul dintre demersurile științifice anterioare, vom accentua în mod repetat că este un subiect deosebit de actual pentru statul nostru și pentru procesul democratizării acestuia. După cum se știe, în ultimele două decenii, în Republica Moldova au fost depuse mari eforturi în vederea edificării și consolidării unui sistem de drept modern, corespunzător cerințelor puse în fața unor societăți democratice. A fost adoptat un număr impunător de acte legislative și normative practic în toate domeniile vieții sociale, menite să reglementeze și să ordoneze relațiile dintre membrii societății. În cea mai mare parte, s-a reușit încadrarea juridică a celor mai importante instituții și procese din interiorul statului, cum ar fi administrația, justiția, cetățenia, sistemul fiscal, raporturile economice, financiare și de muncă etc., punîndu-se astfel bazele juridice ale statului de drept.

Cu toate acestea, nu trebuie uitat că un stat de drept se consolidează și este respectat, în bună măsură, în funcție de *justețea, claritatea și fermitatea* legilor sale, precum și de *durabilitatea* lor. Dacă în privința clarității și fermității legilor aprecierile pot fi subiective, în ceea ce privește durabilitatea lor, aceasta poate fi obiectiv comensurată [11, p. 43].

Fără a contesta posibilitatea și utilitatea modificării actelor normative, atunci cînd noile realități social-politice și economice o cer, trebuie subliniat însă faptul că operarea unor astfel de intervenții legislative necesită o prudență deosebită, afî în ceea ce privește volumul, cît și frecvența, deoarece norma de drept trebuie să fie cît mai constantă și, în consecință, mai bine cunoscută de cetățeni, fiind și mai ușor de aplicat în practică.

În acest sens, evident că legislația unui stat suferă, în condițiile în care numeroase acte normative im-



portante sînt modificate în mod substanțial și repetat în decursul unei perioade scurte de timp, ceea ce face ca atît aplicarea, cît și respectarea ei să fie greoaie. Mai mult ca atît, modificarea frecventă a legislației este de natură să erodeze autoritatea legii, încrederea cetățeanului în norma de drept și să creeze o imagine externă nefavorabilă.

Evident, dacă vorbim de perioada contemporană, o asemenea dinamică poate avea și explicații obiective, derivate din complexitatea și neprevăzutul perioadei de tranziție. Ea poate demonstra însă și o insuficientă elaborare a soluțiilor, o evaluare limitată a implicațiilor acestora, precum și o anumită ușurință în propunerea reglementării, o slabă conlucrare și corelare între instituțiile competente, mai ales cînd toate acestea se conjugă și cu unele aspecte de incoerență legislativă, manifestată prin soluții contradictorii cu privire la același tip de probleme, prin schimbarea frecventă și uneori precipitată a soluțiilor, prin reveniri la soluții inițiale abandonate, prin repunerea în aplicare a unor acte normative etc.

Sub acest aspect, se consideră că schimbările legislative frecvente, precum și lipsa reglementărilor sînt forme de slăbiciune statală, nu de putere, creînd insecuritate manifestată pe toate planurile. Respectiv, un stat fără legi stabile este un stat vulnerabil, în care arbitrariul își face simțită prezența în detrimentul justiției și bunei administrări [3, p. 10-11].

În asemenea circumstanțe, survine problema asigurării durabilității normelor juridice (actelor normative), mai ales că anume de aceasta depinde și durabilitatea ordinii juridice (de drept) în cadrul unui stat. În viziunea noastră, durabilitatea legilor (a actelor normative) depinde în mod substanțial de justetea, cla-

ritatea și fermitatea acestora. Anume aceste calități sînt în măsură să asigure acțiunea de durată a normelor juridice și atingerea obiectivului social al acestora.

Expunîndu-se asupra acestor calități, cercetătorii **S. Popescu** și **C. Cioran** notează că dacă justetea unei legi, respectiv modul în care norma juridică răspunde la comanda socială, implică, cu precădere, factorul subiectiv, de oportunitate, soluția politică, celelalte atribute ale unei legi bune, claritatea și fermitatea sînt obținute prin respectarea unor reguli stricte și precise de *tehnică legislativă* [11, p. 43].

În acest sens, în doctrină s-a afirmat că „a legifera este o știință, este în același timp o artă” [5, p. 1], dar este totodată și „o tehnică” [12, p. 13]. Sau, după cum spunea recent un cunoscut specialist în tehnica legislativă din Uniunea Europeană, „elaborarea legilor nu este numai o artă, ci este, în egală măsură, o știință sau, mai exact, o tehnică și, în plus, o tehnică dificilă” [9, p. 476].

Pornind de la aceste constatări, în cele ce urmează ne propunem să studiem cele mai importante momente ale tehnicii legislative, și anume principiile care guvernează procesul elaborării și adoptării actelor normative (în special, a celor legislative), cu scopul de a elucida contribuția lor la asigurarea justetei, clarității, fermității și durabilității acestora.

Inițial vom concretiza că tehnica legislativă, fiind o parte componentă a tehnicii juridice, presupune ansamblul procedeelelor și metodelor folosite într-un sistem de drept, în scopul traducerii optime în acte normative a voinței de stat [1, p. 190]. Ea vizează, riguros, elaborarea de către legiuitor a soluțiilor normative, care trebuie să reprezinte sinteza experiențelor acumulate de participanții la viața socială [6, p. 99].

Vorbind nemijlocit despre principiile tehnicii legislative, vom nota că acestea, potrivit lui **M. Djuvara** [4, p. 363], sînt de natură să contribuie la întruchiparea raționalității și moralității dreptului, să satisfacă idealul de justiție al societății. De aceea, este deosebit de importantă cunoașterea și respectarea acestora.

**1. Fundamentarea științifică a activității de elaborare a normelor juridice.** Acest principiu decurge din cerința esențială ca norma juridică să fie expresia reflectării fundamentale a necesităților sociale obiective și să răspundă în mod eficient realității sociale. Obiectivul dat impune ca elaborarea normelor juridice să aibă la bază cunoașterea aprofundată a realității, anticiparea realistă a efectelor noilor reglementări, sesizarea neajunsurilor legislației existente, inclusiv abordarea comparată cu legislațiile altor state.

Astfel, elaborarea actului legislativ trebuie să se facă pe baza unor investigații prealabile economice, sociologice, psihologice, criminologice, a unei documentări științifice și a cercetărilor de specialitate în domeniul în care are loc reglementarea, pentru cunoașterea aprofundată a realității și identificarea scopurilor politicii legislative. Numai o bună cunoaștere a ceea ce se cheamă **ratio legis** poate conduce la exprimarea corectă a normei juridice în conținutul legii.

Cercetarea în cauză nu poate fi lăsată la voia întâmplării, ea trebuie realizată de organisme specializate, constituite în acest scop, care au menirea să urmărească evoluția în timp atît pe plan intern, cît și în dreptul comparat al fenomenului juridic, perceperea obiectivă a nevoilor sociale. Respectiv, principiul în discuție impune colaborarea legiuitorului cu specialiștii din diverse domenii, utilizarea unor tehnici și instrumente moderne de participare, precum



dezbateră publică, pentru elaborarea unor variante de proiecte de lege și adoptarea celor care se dovedesc optime.

Soluțiile preconizate trebuie să fie fundamentate și argumentate sub aspect științific, iar atunci când la rezolvarea problemelor se desprind mai multe ipoteze, se vor prezenta mai multe variante posibile, dintre care se va alege varianta optimă, cea mai eficientă sub raportul rezultatelor, dar și din punct de vedere al acceptării ei de către forul legislativ și de cei cărora urmează să li se aplice norma juridică

În societatea noastră, ca, de altfel, și în multe alte societăți, există o multitudine de probleme și situații care se manifestă și trebuie reglementate juridic, cum ar fi: domeniul fondului funciar, al proprietății publice, sistemul bancar, domeniul pieței de capital, reforma în domeniile asigurărilor, sănătății publice, învățământului, justiției etc.

Dintr-un alt punct de vedere, activitatea normativă se raportează la o societate în continuă evoluție, în care dezvoltarea și progresul tehnico-științific nasc probleme de reglementare cu caracter de noutate absolută și complexitate sau implicații de substanță (de exemplu, ingineria genetică, comerțul electronic și fraudele corespondente, domeniul cosmic etc.). Adoptarea unor norme juridice eficiente solicită în aceste condiții o specializare accentuată, precum și considerarea corelațiilor interne și internaționale în procesul reglementării.

Sînt, din nefericire, multe exemple care ne demonstrează că organele Statului cu competențe normative au elaborat acte normative fără să cunoască corespunzător relațiile din domeniul respectiv, fără să facă legăturile și corelațiile necesare cu domenii adiacente sau cu problematica de fond a societății. Au fost

elaborate acte normative care au fost rapid modificate sau abrogate, pentru că acestea nu au ținut cont de trebuințele sociale reale. Aceste situații produc fenomenul de respingere, acela în care faptele se revoltă împotriva dreptului.

Concluzia care se desprinde este una sigură: legislativul trebuie să fundamenteze științific actul de legiferare propriu-zis.

Fundamentarea științifică a unui proiect legislativ trebuie să cuprindă, în esență, următoarele etape [10, p. 225]:

- descrierea detaliată a situațiilor de fapt ce urmează să fie transportate în situații de drept;

- analiza motivațiilor și determinărilor care impun reglementarea domeniului respectiv;

- determinarea (anticiparea) efectelor posibile ale viitoarei reglementări legale;

- evaluarea costului social al adoptării și punerii în aplicare a reglementării juridice respective;

- stabilirea oportunității adoptării unui act normativ.

Activitatea de cercetare și fundamentare științifică trebuie să ducă la elaborarea unor prognoze legislative, pe termen scurt, mediu sau lung, astfel încît să se elimine total riscul adoptării unor acte normative contrare voinței generale și principiilor fundamentale ale dreptului.

Dincolo de raționamentele doctrinare în materie, principiul fundamentării științifice poate fi regăsit și în actele legislative în vigoare, fiind însă reglementat neuniform. În acest sens, *Legea privind actele legislative* [7] nu-l califică expres ca un principiu al legiferării. În schimb, în cuprinsul art. 13 prevede că: „Inițierea procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată de analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale, sanitare și psihologi-

ce ale reglementărilor în materie, de analiza comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv” (alin. 1). „În activitatea de cercetare și documentare pentru fundamentarea proiectului de act legislativ se ține cont de practica judecătorească și de doctrina juridică în materie” (alin. 2).

În art. 6 alin. (1) se concretizează că: „Pentru elaborarea proiectului de act legislativ, parlamentul sau autoritățile abilitate de acesta formează un grup de lucru din experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice, din savanți de la instituțiile științifice și de învățămînt superior de profil, din practicieni în domeniu și din alți specialiști”.

În continuare, art. 17 dezvoltă procedura:

„(1) Înainte de întocmirea proiectului de act legislativ, se studiază informația din domeniul raporturilor sociale care urmează a fi reglementate și se efectuează inventarierea legislației existente în materia în care se intervine, pentru a se constata insuficiența reglementărilor în vigoare.

(2) Grupul de lucru efectuează un studiu comparat al datelor utile din legislația altor țări și din principiile marilor sisteme de drept aplicate în lume, precum și al compatibilității lor cu legislația comunitară. Studiul comparat se bazează pe următoarele reguli: a) se cercetează în mod obligatoriu izvoarele dreptului în legislațiile comparate; b) se face comparație numai între instituțiile de drept cu un domeniu comun determinat; c) termenii comparați se iau în contextul social, politic,



economic, cultural și juridic real din care rezultă, studiindu-se implicațiile lor într-un alt sistem de drept; d) la aprecierea termenilor comparați (instituții, reglementări, norme), se ia în considerare atât sensul inițial, cât și cel implicat de evoluție.

(3) Grupul de lucru studiază legislația comunitară, precum și practica Curții Europene de Justiție, în vederea stabilirii reglementărilor pertinente pentru domeniul raporturilor sociale, care urmează a fi reglementat, și, în cazul existenței unor astfel de reglementări, elaborează propuneri în vederea asigurării compatibilității proiectului de act legislativ cu legislația comunitară”.

Prin urmare, se poate constata că în pofida nerecunoașterii fundamentării științifice ca fiind un principiu al legiferării, aceasta constituie o etapă indispensabilă procesului de elaborare a proiectelor de acte legislative, mai ales în condițiile în care Republica Moldova tinde să se ralieze la comunitatea și valorile democrației europene.

În același context, vom face referire și la *Legea privind actele normative* [8], care în art. 4 lit. c) stipulează că fundamentarea științifică este unul dintre principiile generale ale procesului de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, emitere și aplicare a actului normativ. În art. 33 se concretizează că soluțiile pe care le cuprinde actul normativ trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerație interesul social, politica statului și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării actelor normative cu reglementările legislației comunitare și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (alin. 1). Elaborarea proiectelor de acte normative va fi precedată, în funcție de importanța și de complexitatea acestora, de o activitate de docu-

mentare și analiză științifică și sociologică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din domeniu, a practicii de aplicare a actelor normative în vigoare, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, inclusiv cea comunitară (alin. 3). În activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se va studia practica Curții Constituționale în domeniul respectiv, practica judiciară, inclusiv a Curții Europene de Justiție, precum și doctrina juridică în materie (alin. 4).

Din cele enunțate am putea conchide că fundamentarea științifică este un principiu valabil atât pentru elaborarea și adoptarea actelor legislative, cât și pentru cele normative, chiar dacă diferă amploarea și profunzimea. Ținând cont de faptul că adeseori fundamentarea științifică a proiectelor de legi poate fi utilizată și pentru actele normative, considerăm că accentuarea acesteia ca principiu fundamental trebuie realizată anume la nivelul *Legii privind actele legislative*.

Generalizând asupra principiului în cauză, menționăm că drumul pînă la textul definitiv al actului normativ este adesea foarte dificil. Legiuitorul nu ajunge niciodată în mod întâmplător la definirea propoziției normative (a normei), ci prin practică și raționament. În acest proces complicat el trebuie să asigure, pe baza unui studiu aprofundat al realității, corespondența necesară dintre fapt și drept. În cazul nefundamentării științifice a soluțiilor juridice adoptate, eficiența socială a dreptului va fi redusă ori inexistentă, putînd ajunge la respingerea de către societate a prescripțiilor juridice.

**2. Principiul planificării legislative.** În conformitate cu acest principiu, întreaga activitate normativă

trebuie să se desfășoare în baza unui program de legiferare atât la nivelul parlamentului, cât și la nivelul inițiatorului de proiecte de legi – guvernul. Importanța acestui principiu crește mai ales în momente sau perioade de schimbări majore, precum schimbarea regimului politic (cazul nostru după 1989), armonizarea ori alinierea la legislația internațională sau comunitară (cazul procesului de integrare în Uniunea Europeană).

Destul de relevant în acest caz este art. 14 din *Legea privind actele legislative* [7], în care se stipulează:

„1) Pentru asigurarea reglementării tuturor domeniilor de raporturi sociale, a transparenței procesului decizional, precum și pentru armonizarea actelor legislative cu legislația comunitară, Parlamentul adoptă programe de elaborare a actelor legislative (2). Programul legislativ cuprinde denumirile actelor care vor fi elaborate și modificate în scopul armonizării lor cu reglementările legislației comunitare, domeniile raporturilor sociale ce urmează a fi reglementate, autoritățile, instituțiile și persoanele care le vor elabora și le vor consulta cu părțile interesate după caz, referințele la reglementările legislației comunitare, alte momente legate de realizarea sa”.

Prin esență, planificarea legislativă poate fi considerată o continuare a principiului fundamentării științifice, menit să asigure continuitatea și caracterul complet al legiferării în cadrul statului.

**3. Principiul respectării unității de sistem a dreptului** cere ca fiecare act normativ nou să se integreze organic în cadrul celor deja existente în ramura de drept respectivă și în ansamblul sistemului de drept.

Astfel, actul normativ ce se elaborează trebuie să se încadreze organic în sistemul legislativ care implică legături multiple și formează un complex unitar, în cadrul căruia





există relații de ierarhie, corelare, compatibilitate, interdependență etc. Unitatea actelor normative trebuie înțeleasă atât orizontal, cât și vertical. Pe linie *orizontală*, în elaborarea unei legi se iau în vedere toate celelalte acte normative care cuprind dispoziții în legătură cu materia reglementată în noua lege, altfel se ivește un conflict între reglementările din același sistem de drept care afectează unitatea actelor normative. Pe linie *verticală*, actul normativ ce se elaborează trebuie să țină seama de supremația Constituției și de principiul ierarhiei actelor normative, de corelarea cu celelalte acte normative și de limitele competenței care le ordonă, astfel ca prevederile noii legi să fie conforme cu actele normative superioare și cu prevederile Constituției, să le coreleze cu actele normative egale și să se reflecte în actele normative inferioare. Aceasta înseamnă că toate actele normative elaborate în temeiul legii vechi își vor înceta aplicarea, fiind necesară elaborarea unor noi acte normative în temeiul noii legi. Astfel, se respectă unitatea actului normativ adoptat de autoritatea legiuitoare și unitatea sistemului de drept.

Exemplificative în contextul dat sînt prevederile art. 4 alin. (2) din *Legea privind actele legislative*, conform căroră actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației. De asemenea, relevante sînt și prevederile alin. (3) al aceluiași articol, care conțin principiul oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului dintre reglementările concurente.

Din cele relatate se poate conchide că unitatea, coerența interioară a sistemului de drept nu trebuie afectată prin modificările și abrogă-

rile de norme. Respectarea acestui principiu asigură eliminarea lacunelor legislative, a normelor căzute în desuetudine, a paralelismelor, suprapunerilor și contradicțiilor dintre diferitele reglementări.

**4. Principiul corelării sistemului actelor normative (principiul articulării sau al armoniei)** este strîns legat de principiul anterior enunțat.

În prezent, asistăm la armonizarea dreptului nostru cu dreptul comunitar. Este dincolo de orice îndoială faptul că legislația noastră este ea însăși construită respectînd principiul corelării (articulării) actelor normative. Actele normative care există și acționează într-un stat se află într-o strînsă legătură între ele. Sistemul actelor normative implică, alături de marea diversitate a raporturilor reglementate, multiple legături între părțile ce-l compun. În procesul de elaborare a actelor normative organele legislative trebuie să pornească de la existența legăturilor dintre raporturile sociale care urmează a fi reglementate cu alte raporturi deja reglementate. Trebuie luate în calcul toate implicațiile pe care le produce o nouă reglementare, domeniile afectate, modificările normative pe care acesta le impune, eventualele conflicte de reglementare. În situația în care printr-o lege se reglementează un domeniu, se impune ca și actele normative cu forță juridică inferioară legii să fie abrogate ori puse de acord cu noua reglementare.

Principiul corelării sistemului actelor normative trebuie aplicat și respectat în cele două ipostaze în care el se înfățișează. În *primul rînd*, este vorba de *corelarea internă* a actelor normative, respectiv articularea lor în interiorul sistemului nostru legislativ. De exemplu, legile speciale în materie de mediu trebuie corelate cu dispozițiile *Legii privind*

*protecția mediului înconjurător*. În *al doilea rînd*, este vorba de *corelarea externă*, respectiv armonizarea actelor normative elaborate de legiuitor cu actele normative și reglementările asemănătoare existente în dreptul comunitar și în dreptul internațional. Această cerință o regăsim în art. 4 alin. (1) din *Legea privind actele legislative*, potrivit căruia actul legislativ trebuie să corespundă prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, inclusiv legislației comunitare.

**5. Principiul accesibilității și economiei de mijloace la elaborarea actelor normative.** Acest principiu vizează în mod direct utilizarea mijloacelor de tehnică legislativă la elaborarea normelor juridice și a actului normativ în ansamblul său. În practică, înțelegerea dispozițiilor legale și aplicarea clară și coerentă a acestora sînt dependente de conținutul exprimat de norma juridică, construcția logică a acesteia, claritatea și lipsa de echivoc a textului etc. Premisa principală de la care se pornește în formularea acestei cerințe specifice activității normative este aceea că normele juridice se adresează unor indivizi de cele mai multe ori neavizați în drept, cu nivele culturale și intelectuale diferite, receptînd diferit un mesaj normativ.

Pentru a preveni situațiile dificile ce pot să apară în aplicarea normelor juridice ca urmare a utilizării unui limbaj complicat, pretențios, presărat prea abundent cu neologisme și expresii academice, înțeles cu oarecare greutate chiar și de către juriști, legiuitorul trebuie să procedeze așa cum foarte plastic se exprima Ihering: "legiuitorul trebuie să gîndească profund ca un filosof, dar trebuie să se exprime clar ca un țăran". Or, după cum susține Montesquieu, „legile nu trebuie să



fie subtile”; ele sînt făcute pentru oameni cu o putere de înțelegere mijlocie, ele nu sînt deloc o artă logică, ci rațiunea simplă a unui părinte de familie [2, p. 86].

Măiestria, arta legiuitorului constă în capacitatea lui de a redacta clar, concis, neechivoc, simplu și direct textele legilor. Redactat concis și riguros, textul legii va fi înțeles corect de către oricine. Redactarea în stil stufos, alambicat, cu propoziții întortochiate și care utilizează termeni ce nu sînt explicați nici în dicționare, riscă să transforme activitatea legislativă în cu totul altceva.

În mod similar, în construcția normei juridice trebuie avută în vedere și disponibilitatea sau intenția unora dintre cei vizați de a eluda norma de drept sau de a-i exploata eventualele deficiențe, inadvertențe sau neclarități ale reglementării. Aplicarea acestui principiu trebuie să ducă la adoptarea unor reglementări riguroase, clare, neechivoce, simple, concise și directe, ușor de înțeles de către oricine ar fi interesat.

Potrivit lui **V. D. Zlătescu**, principiul accesibilității actelor normative are în vedere că normele juridice trebuie să transmită un mesaj clar, pe înțelesul destinatarilor și cu mijloace tot mai simple. Accesibilitatea, care este calitatea principală a legii, trebuie să asigure posibilitatea ca norma de drept să fie înțeleasă de toți cei cărora li se adresează. Ea este o prezumție de cunoaștere a legii. Ar fi imoral ca subiectele de drept să fie obligate să cunoască și să respecte prevederile legale, dacă acestea nu pot fi înțelese de orice persoană. Accesibilitatea înseamnă și evitarea utilizării excesive a termenilor tehnici și a unor procedee greu de descifrat, în loc să se folosească, acolo unde este posibil, un limbaj pe înțelesul tuturor. În același

timp însă, accesibilitatea nu trebuie să cadă în vulgarizare [12, p. 65].

Principiul accesibilității impune ca legiuitorul să respecte următoarele cerințe.

- *Alegerea formei exterioare corespunzătoare (potrivite) reglementării* care va fi adoptată, întrucît forma exterioară este cea care dă valoare și forță juridică actului normativ elaborat, stabilește poziția acestuia în sistemul actelor normative și determină corelarea lui cu celelalte reglementări. Această alegere se face în funcție de natura relațiilor reglementate și de valorile sociale ocrotite. Astfel, dacă relațiile care urmează a fi reglementate fac parte din domeniul legii, este obligatoriu ca ele să capete consacrare juridică prin lege, și nu prin alt act normativ. În acest sens, organizarea învățămîntului, regimul juridic al proprietății, organizarea partidelor politice etc. nu pot fi reglementate decît prin legi.

- *Alegerea modalității (metodei) de reglementare*, adică a metodei prin care se impune subiectelor de drept conduita prescrisă, depinde la rîndul său de specificul relațiilor sociale reglementate, de subiectele vizate, de natura intereselor ocrotite și de valorile pe care normele juridice le protejează. În dreptul privat, metoda folosită mai des este cea a egalității sau a recomandării, pe cînd în dreptul public, metoda mai des utilizată este cea autoritară sau a subordonării. Rezultatul constă în primul caz în adoptarea de norme dispozitive (permissive), iar în cel de-al doilea caz – în adoptarea de norme juridice onerative sau prohibitive.

- *Alegerea procedeeilor de conceptualizare și a limbajului adecvat domeniului* care urmează a fi reglementat. Această cerință se referă la construcția logică a normei juridice, fixarea tipului de conduită, alegerea

stilului și limbajului juridic adecvat [10]. Avînd caracter abstract, norma juridică operează în mod necesar cu o serie de concepte, categorii, definiții etc. Conceptele, categoriile și noțiunile pe care le conțin normele juridice vor avea valoare (vor fi operaționale) atît timp cît ele exprimă necesitățile reale sociale, trebuind a fi modificate, reformulate în cazul în care ele vor înceta să corespundă acestor necesități.

**6. Principiul asigurării echilibrului dintre dinamica și statica dreptului, dintre stabilitatea și mobilitatea dreptului.** Activitatea de elaborare a actelor normative devine, pe zi ce trece, mai complexă și mai dinamică, întrucît legiuitorul se confruntă cu presiuni care vizează domeniile cele mai variate ale vieții sociale (economice, politice, culturale, ideologice etc.). Cu o frecvență evidentă se produc mutații în conținutul raporturilor sociale, modificări instituționale, schimbări în atribuțiile și în competențele unor organe, determinate de apariția unor noi structuri organizatorice în domeniul economic, al justiției, administrației publice etc. Misiunea fundamentală a dreptului, a actului normativ în ultimă instanță este aceea de a face ordine în acest vast cîmp de manifestare a raporturilor juridice, de a calma posibilele conflicte, de a garanta ordinea de drept și a asigura stabilitatea sistemului global. Dar, după cum se știe, legea odată edictată este destinată să reglementeze domeniul respectiv pentru perioade destul de lungi.

În raporturile pe care le are cu politica, dreptul caută să apere și să asigure unitatea dintre existența socială (realitatea socială) și norma juridică, dintre fapte și valoare, fiind considerat un domeniu mai conservator, mai rigid. În realitate, dreptul trebuie să domolească elanul noutor insuficient fundamentat și argu-



mentat al politicii, să calmeze ofensiva spre o falsă reformă juridică pe care o proclamă puterea politică. Să nu uităm că există o mare diferență între declarațiile și programele sau platformele electorale ale partidelor politice și posibilitatea reală, imediată și obiectivă de a elabora norme juridice potrivit acestora.

Astfel, dreptul are, din acest punct de vedere, mai multă maturitate, are posibilitatea de a filtra, de a selecta propunerile care vin din sfera politicului. La rândul său, dreptul tinde să-și consolideze independența, într-adevăr relativă, plecând de la faptul că în construcția sa se recunosc două părți definite.

Dreptul are o parte **statică**, reprezentată de tradiție, de ansamblul normelor și instituțiilor juridice reglementate în stabilitate, de personalitate, de forță în ultimă analiză. A doua parte a dreptului este cea **dinamică**, reprezentată de totalitatea actelor normative prin care sînt reglementate domenii noi; altfel spus este răspunsul pe care dreptul îl oferă la presiunile sociale, la solicitările justificate ale societății. Arta legiuitorului constă tocmai în puterea de a realiza, menține și consolida echilibrul între cele două părți.

Așadar, în elaborarea normelor juridice trebuie să se asigure un echilibru între stabilitatea și mobilitatea reglementărilor, între dinamica și statica acestora. Regulile de drept adoptate trebuie să corespundă schimbărilor în formă și conținut ale interacțiunilor sociale și să aibă o mare stabilitate, condiție necesară unei ordini juridice într-un stat de drept. În același timp, reglementările trebuie să fie concepute astfel încît să permită realizarea adoptării, transformării și perfecționării lor cu rapiditate.

Sistemul dreptului este un sistem deschis, în care există un

echilibru dinamic între tendințele de conservare a valorilor permanente ale dreptului și de schimbare a elementelor, determinată de cerințele noi ale vieții sociale. Raportul dintre dinamica și statica dreptului este o problemă ce ține nu numai de politica juridică, ci și de rațiunea dreptului și de finalitatea sa socială, deoarece „poporul – așa cum observa Jean Jacques Rousseau – ajunge să disprețuiască legile care se schimbă în fiecare zi”. Stabilitatea conservă normele juridice ce ocrotesc și garantează valorile supreme ale societății concrete, mobilitatea determină și impulsionează multiplicarea conduitelor și acțiunilor sociale.

Dreptul nostru actual este pus în situația de a acționa, în domeniul legiferării, cu multă maturitate și chibzuință. Este de necontestat faptul că de multe ori activitatea de elaborare a legilor se desfășoară sub presiunea timpului, dar mai ales sub presiunea forțelor politice. În egală măsură, întregul nostru sistem de drept este obligat să recepționeze mesajele care vin din zona dreptului internațional și, mai ales, a dreptului comunitar. Ca urmare, legislația națională trebuie armonizată cu legislația comunitară în domenii foarte diferite: drept penal, civil, administrativ, vamal, comercial, financiar, drept procesual penal, procesual civil, execuțional penal etc.

Este important în acest sens ca aceste ajustări să fie suficient de chibzuite și fundamentate, pentru ca astfel să asigure și să garanteze durabilitatea legilor în cauză și, implicit, a întregului sistem de drept. Pentru aceasta este absolut necesară respectarea strictă a principiilor de tehnică legislativă (expuse) și asumarea de către legiuitor a responsabilității politice pentru finalitatea legiferării.

## Referințe bibliografice

1. Baltag Dumitru. *Teoria generală a dreptului și statului (curs introductiv)*. Cimișlia: Editura „TIPCIM”, 1996.
2. Ceterchi Ioan, Craiovan Ion. *Teoria generală a dreptului*. București, 1993.
3. Ciora Cătălin. *Simplificarea legislației în scopul accesului cetățeanului la norma juridică*. În: *Drepturile omului*, anul XXI, 2011, nr. 3.
4. Djuvara Mircea. *Teoria generală a dreptului*. Vol. 2. București, 1930.
5. Hațieganu Emil. *Legiferare*. În: „Chemarea”, anul VII, nr. 3-4, ianuarie 1931.
6. Humă Ioan. *Teoria generală a dreptului*. Focșani: Editura „NEURON”, 1995.
7. *Legea privind actele legislative*, nr. 780 din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al RM nr. 36-38 din 14.03.2002* (cu modificări și completări pînă în 2010).
8. *Legea privind actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*, nr. 317 din 18.07.2003. În: *Monitorul Oficial al RM nr. 208-210 din 03.10.2003* (cu modificări și completări pînă în 2010).
9. Piris Jean-Claude. *Union Européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 Etats member*. În: *Revue du Droit Public*, 2005, nr. 2.
10. Popa Nicolae. *Teoria generală a dreptului*. București, 1996.
11. Popescu Sorin, Ciora Cătălin. *Necesitatea realizării unei metodologii privind elaborarea unitară a actelor normative, ca fundament pentru un sistem legislativ de calitate și stabil*. În: *Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, 2010, nr. 3.
12. Zlătescu Victor Dan. *Introducere în logistica formală*. București: Editura „Rompit”, 1995.