

# Cuprins

<b>Cuvânt-înainte</b> .....	<b>VII</b>
<b>Argument</b> .....	<b>IX</b>
<b>Abrevieri</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Titlul I. Declinul legii în societatea românească actuală</b> .....	<b>1</b>
<b>Capitolul I. În căutarea cauzelor crizei legii contemporane</b>	<b>1</b>
Secțiunea 1. Diagnosticul de criză a legii.....	1
Secțiunea a 2-a. Legiuitorul „fabricant de realități”. Ignorarea fundamentelor în elaborarea normelor juridice .....	6
§1. Relația realitate - realitate normată. Constrângerea normativă a realității.....	6
§2. Cunoașterea științifică a realității – un principiu neglijat de legiuitorul contemporan .....	11
Secțiunea a 3-a. Incapacitatea statului de drept actual de a asigura previzibilitatea legii.....	20
Secțiunea a 4-a. Inteligibilitatea legilor – un obiectiv greu de atins .....	32
Secțiunea a 5-a. Inflația normativă – cauză a devalorizării legii .....	39
§1. Tendința naturală și larg răspândită către inflația normativă.....	39
§2. Cauzele inflației legislative .....	45
§3. Necesitatea conștientizării efectelor negative ale excesului normativ .....	52
Secțiunea a 6-a. Constrângerea legii interne de către dreptul unional și cel internațional.....	55
§1. Constrângerea legii interne de către dreptul internațional convențional .....	57
§2. Constrângerea legii interne de către dreptul Uniunii Europene .....	58

<b>Capitolul II. Declinul legii parlamentare. Inserția excesivă a Guvernului în activitatea de legiferare .....</b>	<b>67</b>
Secțiunea 1. Încercările de decredibilizare a Parlamentului – atentate la adresa democrației .....	67
Secțiunea a 2-a. Ordonanțele guvernamentale – între oportunitate și exces .....	74
Secțiunea a 3-a. Tendința transformării angajării răspunderii Guvernului dintr-o procedură legislativă de excepție într-una ordinară .....	85
Secțiunea a 4-a. Consecințele crizei legii contemporane. Insecuritatea juridică, lipsa de concordanță între lege și realitate, între lege și așteptările indivizilor .....	95
<b>Titlul II. Propuneri de soluții pentru depășirea crizei legii.....</b>	<b>103</b>
<b>Capitolul I. Respectarea principiului securității juridice – condiție pentru o legislație de calitate.....</b>	<b>103</b>
Secțiunea 1. Coordonatele noțiunii de securitate juridică	103
Secțiunea a 2-a. Neretroactivitatea legii – garant al siguranței juridice și al autorității legii.....	107
Secțiunea a 3-a. Asigurarea accesibilității, previzibilității și a interpretării unitare a legii .....	111
<b>Capitolul II. Modalități de simplificare legislativă .....</b>	<b>117</b>
Secțiunea 1. Noțiunea de simplificare legislativă. Încercări de demarare a procesului de reformare a legii la nivel unional și național .....	117
Secțiunea a 2-a. Diminuarea neinteligibilității legii prin creșterea calității redactării .....	120
Secțiunea a 3-a. Simplificarea legislației prin reducerea excesului normativ .....	126
Secțiunea a 4-a. Creșterea accesibilității legii prin încorporare, codificare și utilizarea tehnologiilor informației.....	130
<b>Concluzii și considerații de lege ferenda.....</b>	<b>137</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>147</b>

## Argument

Remarca lui Balzac din *Iluzii pierdute*, „Nu există ceva mai puțin cunoscut decât ceea ce toată lumea ar trebui să cunoască: LEGEA”, traversează epocile, fiind la fel de valabilă și în societatea zilelor noastre. La o distanță de 175 de ani, revalidând această afirmație, prezenta lucrare abordează problematica tradițională, aparent lipsită de noutate, a legii și legiferării, dar a cărei complexitate îi conferă o permanentă actualitate.

Interesul pentru abordarea acestei teme s-a născut din dorința acoperirii unei lacune semnalate în discursurile științifice referitoare la lege, dar mai ales din constatarea că legea dobândește în prezent noi valențe și ridică probleme particulare. Aceasta se face responsabilă de labirintul juridic de unde cu greu reușește să iasă simplul justițiabil și pune în dificultate din ce în ce mai mult chiar și pe specialistul în drept. Caracterul complex, numărul mare al legilor, non-inteligibilitatea acestora declanșează în mintea omului obișnuit un sentiment de nesiguranță. În mod obiectiv, individul este supus arbitrariului, dacă nu poate cunoaște ori adesea înțelege regulile de drept cărora trebuie să se supună. Proliferarea normelor juridice, instabilitatea lor, degradarea condițiilor de elaborare a legii și implicit a calității conținutului normativ, incertitudinea condițiilor de aplicare creează o insecuritate juridică greu de suportat pentru persoana confruntată cu aplicarea dreptului. În multe situații, existența legilor este percepută ca fiind asemănătoare cu cea a unui „castel enigmatic”. Mai mult, la nivelul ordinii juridice legea pare să-și piardă locul central, fiind din ce în ce mai puțin accesibilă indivizilor și tot mai greu de aplicat de către practicienii dreptului.

În societatea de azi, caracterizată de o accelerare a ritmului evoluției sociale, de schimbări economice și politice de multe ori radicale, de presiuni ale dreptului unional și internațional, legea tinde să-și schimbe finalitatea.

Actul legislativ nu mai apare ca fiind necesar pentru a ordona realitatea și a asigura protecția individului și a drepturilor acestuia, ci a devenit o soluție printre altele, un element din programul impus de partidul sau partidele ce dețin puterea. Mai mult, creșterea exponențială a legilor generează o devalorizare a legii care își pierde

impactul psihologic asupra subiecților, transformându-se într-un fapt curent, un fapt divers.

Legiferarea pare a nu se mai fundamenta pe cele două condiții considerate a fi esențiale pentru elaborarea unei reguli de drept: cunoașterea realității și aplicarea adecvată a tehnicii legislative astfel încât să existe o concordanță între realitatea socială și realitatea reflectată prin norma juridică. Actul de legiferare generează o constrângere a realității, iar nu o normare a acesteia. Drept consecință, realitatea este nevoită să permită și să fie capabilă să absoarbă cât mai multe reguli. Norma nu mai este edictată pentru a reglementa o anumite realitate, ci de cele mai multe ori se creează o realitate paralelă. Actul legislativ conceput într-o asemenea manieră devine incapabil să asigure protecția individului, drepturile și libertățile acestuia.

În mod cert, legea – definită ca act juridic cu caracter normativ, elaborat în conformitate cu Constituția, potrivit unei proceduri prestabilite, prin utilizarea unei tehnici specifice, act emis în exercitarea funcției legislative și prin care se reglementează primar un domeniu<sup>1</sup> – se află în prezent într-o veritabilă „criză” cantitativă și calitativă ce își găsește originea în inflația legislativă, în slaba calitate a redactării legii, în creșterea importanței altor surse ale dreptului. Legea este afectată profund de transformările care aduc atingere ierarhiei clasice a normelor juridice, regăsite în special la nivelul raporturilor dintre democrație și drepturile omului, dintre puterea judecătorească și cea politică, dintre stat și construcția unională. Această constatare reprezintă ideea centrală a cărții de față, idee care ne-a determinat să urmărim în conținutul acesteia atingerea a două mari obiective: stabilirea cauzelor acestui fenomen și determinarea de soluții pentru depășirea acestei „crize” a legii și legiferării din societatea românească actuală.

Prin urmare, studiul îndeamnă la o reflecție asupra rolului și funcționalității legii contemporane, ridicând o serie de întrebări cărora încercăm să le găsim și posibile răspunsuri: Care sunt cauzele și simptomele acestei „crize” a legii și legiferării? Poate fi alăturată unei „crize” parlamentare ori unei „crize” a statului de drept sau chiar unui declin al democrației în România? Este vorba aici de eficacitatea legilor care se află în declin sau de faptul că

---

<sup>1</sup> D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, Teoria generală a dreptului, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 146.

legea își pierde din autoritate în fața altor norme concurente și de un context politic care îi este ostil? Este „criza” legii destinată să se prelungească la nesfârșit sau putem să găsim soluții sau remedii pentru a scoate legea din impas?

Legea a traversat o perioadă glorioasă ce nu se va mai putea întoarce însă niciodată, dar spre care trebuie totuși să se tindă. Deși subordonată dreptului unional, supusă concurenței altor reguli întemeiate pe alte forme de legitimitate, afectată de multe ori de lipsa previzibilității și a inteligibilității, legea națională rămâne expresia de neînlocuit a voinței generale, expresia democrației și una dintre principalele surse formale ale dreptului ce trebuie să fie în mod real garantul drepturilor și libertăților individuale.

În același timp, activitatea de legiferare, ținând cont de impactul social deosebit pe care îl are asupra subiectelor de drept prin normarea conduitei acestora, este extrem de complexă și implică o răspundere politică, juridică și chiar morală mare din partea legiuitorului, pe bună-dreptate, afirmându-se că legiferarea este nu doar știință, ci și tehnică și artă.

În lumina acestor considerente, prezenta lucrare pledează pentru demararea unui proces de revalorizare a legii și de reformare a activității de legiferare care presupune implicarea tuturor celor trei puteri în stat: Legislativul care e necesar să conștientizeze că declinul legii atrage, în fapt, declinul propriei autorități; Executivul care trebuie să fie mai riguros în punerea în executare a legilor, exercitându-și atribuțiile în limitele consacrate de Constituție; și, nu în ultimul rând, Puterea jurisdicțională ce trebuie să depună eforturi mai mari pentru o mai bună aplicare a dreptului.

De asemenea, indiferent că este vorba despre tehnica sau procedura legislativă, de rolul mecanismelor de control și de evaluare în elaborarea legii, organismele implicate în activitatea de legiferare trebuie să aibă ca deziderat spre care să tindă cel puțin trei aspecte ce se întrepătrund: securitatea juridică a persoanei, simplificarea legislativă și eficientizarea legislației, neuitând totodată că „domnia legii este domnia adevăratei libertăți”, așa cum se exprima J.J. Rousseau în *Contractul social*.



## Cuvânt-înainte

Cartea de față reprezintă o parte a tezei de doctorat susținută de autoare în cadrul Facultății de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova în toamna anului 2012.

Inițial, titlul tezei trebuia să poarte denumirea de „Constrângerea normativă a realității”, dar s-a revenit asupra acestuia și s-a convenit ca titlul să fie „Lege și legiferare în societatea românească actuală”. După părerea noastră, primul titlu al tezei reflecta în mod adecvat ceea ce se întâmplă în zilele noastre cu privire la relația dintre realitatea obiectivă și modul în care aceasta este reflectată în elaborarea actelor normative în general, și în special în lege.

Spiritul cărții de față urmează această distincție și autoarea încearcă să găsească acele cauze care generează o adevărată „criză” a legii în perioada actuală. Așa cum se susține și în carte, cauzele sunt multiple, iar înlăturarea acestora presupune voință politică și desprinderea de aroganța politicianilor de a crede că se poate norma făcând abstracție de realitatea socială.

Una din cauzele crizei legii este aceea a crizei parlamentarismului, care nu este altceva decât o criză profundă a ideii de reprezentativitate. De ce există o criză a reprezentării? Pentru că parlamentarul nu mai are conștiința activității în slujba alegătorilor, iar alegătorii nu mai au sentimentul că cel pe care l-au ales le apără interesele. Acest lucru se datorează faptului că parlamentarul este dator partidului din care face parte, partid care îi satisface interesele personale. Astfel, relația dintre ales și alegător a fost suprimată, iar actul legislativ nu mai normează realitatea, ci o constrânge pe aceasta din urmă să se plieze pe interesul de grup sau personal. În felul acesta, și autoarea scoate cu pricepere în evidență acest fenomen, se creează un paralelism între realitatea socială obiectivă și subiectivismul actului normativ, care adeseori devine ostil realității în care trăiesc și muncesc majoritatea oamenilor.

O altă cauză a crizei legii, semnalată de autoare, este aceea a diluării principiului ierarhiei actelor normative în sistemul juridic, ceea ce conduce la detronarea legii din locul central pe care îl ocupa în această ierarhie. Și în acest caz sunt mai multe cauze care concură la criza

legii și a legiferării pe care autoarea le enumeră și le argumentează în competență.

Trebuie dată toată atenția acestei cauze a crizei, pentru că ea nu vizează numai sistemul juridic, ci societatea în ansamblul ei. Astfel, puterea are tendința de a șterge orice ierarhie, apelând la autonomia și responsabilitatea fiecărui cetățean care este considerat ca autonom și responsabil, indiferent de condițiile sociale în care trăiește, funcția și locul lui în ierarhia socială. Cu alte cuvinte, diminuarea rolului ierarhiei în sistemul juridic este o consecință a dispariției ierarhiei sociale prin încurajarea individualismului cu orice preț.

Citită în acești parametri, cartea se constituie ca o critică a societății contemporane în ansamblul său. Este vorba aici de o criză mult mai profundă care antrenează o criză a politicului, a culturii, a moralei etc. Este, pe scurt, o criză de structură în care este antrenată și structura juridică în calitatea sa de osatură a organizării raționale a societății.

Prin limbaj și simbolistică se creează o lume fictivă în care, tot mai adesea, se confundă realul cu imaginarul. Propaganda își impune să îndepărteze oamenii de real și să instaureze o lume fictivă în care minciuna ocupă un loc central, iar iraționalul tinde să acopere politicul în totalitatea sa.

Așa cum susține Jean-Pierre Le Goff în *Democrația post-totalitară*, „activismul managerial și comunicațional, supra-investiția în muncă de care dau dovadă militanții modernizării țin de această logică de evitare a probei realului și se închid într-un fel de ghetou mintal rămânând orbi la divorțul existent între universul lor și lumea normală”.

Cartea prezintă importanță, pentru că ea surprinde prin intermediul crizei legii, criza societății contemporane în care sunt antrenați cetățenii, dar în egală măsură și instituțiile. Pornind de la această dezbateră, pe care ne-o propune autoarea, putem concluziona că societatea actuală se confruntă cu o criză morală profundă. Pierderea contactului cu realitatea poate fi una din cauzele acestei crize.

Cartea este scrisă cu aplomb și argumentată de așa natură încât ne pune în situația de a medita responsabil la perioada pe care o traversăm.

*Prof. univ. dr. Gheorghe Dănișor  
Facultatea de Drept și Științe Administrative,  
Universitatea din Craiova*