

**ACTIVITATEA DE LEGIFERARE DUPĂ
INTEGRAREA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ
ANALIZĂ A TEHNICII ȘI PROCEDURII LEGISLATIVE**

Monografie

Elaborarea acestei lucrări a fost finanțată din Contractul POSDRU/159/1.5/S/141699, proiect strategic ID 141699, cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

RAMONA DUMINICĂ

**ACTIVITATEA DE LEGIFERARE DUPĂ
INTEGRAREA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ
ANALIZĂ A TEHNICII ȘI PROCEDURII LEGISLATIVE**

Monografie



**EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2015**

Colecția ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE

Redactor: Monica Stoian
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DUMINICĂ, RAMONA

**Activitatea de legiferare după integrarea în Uniunea Europeană :
analiză a tehnicii și procedurii legislative / Ramona Duminică. - București :**
Editura Universitară, 2015
ISBN 978-606-28-0297-4

34

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062802974

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2015
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

ARGUMENT	8
CAPITOLUL I	
PARLAMENTARISMUL ROMÂNESC ACTUAL	12
Secțiunea 1. Locul, rolul și funcțiile Parlamentului în cadrul statului	12
Secțiunea 2. Rolul Guvernului în exercițiul funcției legislative. Asistăm la un declin al parlamentarismului în România contemporană?	22
CAPITOLUL II	
LEGE, PROCES LEGISLATIV, TEHNICĂ LEGISLATIVĂ ȘI LEGISTICĂ. DELIMITARE CONCEPTUALĂ	45
Secțiunea 1. Definiția legii	45
Secțiunea 2. Tipuri de legi	71
Secțiunea 3. Delimitarea conceptelor de legiferare, tehnică juridică, tehnică legislativă și legistică	98
CAPITOLUL III	
STABILIREA OBIECTIVELOR ÎN ACTIVITATEA DE LEGIFERARE	108
Secțiunea 1. Politica juridică,	108
politica legislativă și programul legislativ	108

Secțiunea 2. Politicile publice și activitatea de legiferare	118
--	-----

CAPITOLUL IV

MECANISMUL DETERMINĂRII SOLUȚIILOR VIITOAREI REGLEMENTĂRI	125
---	-----

Secțiunea 1. Cunoașterea științifică a realității – condiție esențială pentru o legiferare eficientă.....	125
---	-----

Secțiunea 2. Mijloace și metode de documentare utilizate în activitatea de elaborare a legii.....	129
---	-----

Secțiunea 3. Transpunerea temeiului deciziei legislative în motivarea proiectului de lege.....	137
--	-----

CAPITOLUL V

REDACTAREA LEGII.	145
------------------------	-----

ROLUL CONCEPTUALISMULUI JURIDIC ȘI AL LIMBAJULUI.....	145
---	-----

Secțiunea 1. Conceptualismul juridic în construcția tehnică a legii	145
---	-----

Secțiunea 2. Limbaj și stil în redactarea legii	155
---	-----

CAPITOLUL VI

ALEGEREA FORMEI DE EXPRIMARE	161
------------------------------------	-----

A VOINȚEI LEGIUITORULUI.....	161
------------------------------	-----

Secțiunea 1. Identificarea modalității de reglementare și stabilirea formei de exprimare a normei juridice	161
--	-----

Secțiunea 2. Arhitectura legii.....	167
-------------------------------------	-----

CAPITOLUL VII

PROCEDURI LEGISLATIVE NAȚIONALE	174
---------------------------------------	-----

Secțiunea 1. Procedura legislativă ordinară	174
---	-----

Secțiunea 2. Proceduri legislative speciale și complementare.....	217
---	-----

CAPITOLUL VIII	
PROCESUL LEGISLATIV ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	234
Secțiunea 1. Procesul legislativ în unele state membre ale Uniunii Europene	234
Secțiunea 2. Procedura de adoptare a actelor legislative unionale	248
BIBLIOGRAFIE	265

ARGUMENT

Preocupările noastre pentru studierea activității de legiferare sunt mai vechi, teza de doctorat, „Lege și legiferare în societatea românească actuală”, constituind punctul de plecare. Au urmat apoi mai multe articole de specialitate în care am pus în discuție teme precum: influența mediului internațional asupra actului de legiferare, rolul conceptualismului juridic în construcția tehnică a legii, constrângerea europeană a legii interne, inflația legislativă, noninteligibilitatea legilor ș.a. însă, cercetarea a vizat numai perioada 1991-2007, tocmai de aceea prin prezenta lucrare urmărim continuarea analizei procesului legislativ intern după integrarea în Uniunea Europeană, dar și extinderea analizei spre activitatea legislativă unională.

Motivația continuării cercetării acestei teme s-a născut atât din dorința acoperirii unei lacune semnalate în discursurile științifice actuale referitoare la activitatea de legiferare, dar mai ales din constatarea că procesul legislativ național din perioada ulterioară integrării dobândește valențe noi și ridică probleme particulare. În mod tradițional, conform Constituției, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, iar Guvernul are ca principală funcție organizarea executării legilor. De facto însă, în contextul evoluției atât de rapide și complexe a societății contemporane, situația s-a schimbat, apărând în practică, din ce în ce mai des, dezechilibre între

prerogativele Guvernului și cele ale Parlamentului. Guvernul se implică din ce în ce mai mult în exercitarea funcției legislative îndeosebi prin inițiativa legislativă, delegarea legislativă, participarea la dezbaterile parlamentare, procedura votului de încredere cu privire la un text legislativ. Practic, asistăm la o decădere a instituției Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare, iar în România ultimilor ani, această tendință de declin al parlamentarismului este tot mai evidentă. Dincolo de această încercare de „supunere” a instituției parlamentare de către Guvern, în domeniul elaborării legislației naționale trebuie respectate și o serie de reguli asumate ca urmare a integrării în Uniunea Europeană. Normele dreptului unional se impun de obicei cu cea mai mare duritate la nivel național, iar Parlamentul se vede de multe ori „destituit” din funcția sa de legiuitor, devenind un simplu „traducător”. Conștientă de efectul coroziv pe care îl are dreptul unional asupra legislațiilor interne, Uniunea Europeană a încercat să limiteze acest pericol prin creșterea rolului parlamentelor naționale, precum și prin consacrarea principiilor subsidiarității și proporționalității, consolidate în prezent prin Tratatul de la Lisabona. Deși s-au adus îmbunătățiri semnificative procesului legislativ unional prin acest tratat, totuși rolul parlamentelor naționale este în continuare unul simbolic, obiectivul unei mai bune legiferări la nivelul U.E. rămânând o prioritate și o permanentă provocare.

În acest context, lucrarea de față este centrată pe relevarea specificității parlamentarismului românesc, pe studierea principiilor tehnicii legislative, pe analiza procedurilor legislative naționale și, nu în ultimul rând, pe identificarea particularităților procesului legislativ în

Uniunea Europeană și a implicării parlamentelor naționale în cadrul acestuia.

Față de amploarea oferită de titlu, analiza nu are pretenția unui studiu exhaustiv, ci reprezintă o invitație la reflecție, scopul fiind cu predilecție acela de a relansa discuțiile pe această temă dintr-o perspectivă nouă și de a contribui la completarea cercetării științifice în domeniul studiat, alăturându-se astfel altor lucrări ce vizează îmbunătățirea calității actului legislativ la nivel național și unional.

CAPITOLUL I

PARLAMENTARISMUL ROMÂNESC ACTUAL

Secțiunea 1. Locul, rolul și funcțiile Parlamentului în cadrul statului

§1. Preliminarii

Dacă ne raportăm strict la dispozițiile constituționale, fără a aborda tema interdisciplinar și fără a realiza o analiză a realității sociale actuale, rolul și locul Parlamentului se stabilesc teoretic ușor, legea fundamentală consacrand, pe de o parte, că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și pe de altă parte, că este unica autoritate legiuitoare. Astfel, primul aspect face referire la locul Parlamentului în sistemul autorităților publice ale statului, iar cel de-al doilea, la rolul său în cadrul acestui sistem.

Însă, 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, mai deține oare Parlamentul „puterea supremă a republicii”, așa cum se exprima John Locke, sau parlamentele au devenit astăzi

simple „teatre de iluzii”?¹. Mai putem vorbi despre parlamentarism ca despre o mișcare politică ce vizează, în întregul său, regimul constituțional rezultat din preeminența Parlamentului²? Cum au evoluat ansamblul relațiilor ce se stabilesc între Parlament și Guvern, șeful statului și societatea politică și civilă în general? Sunt câteva întrebări la care vom încerca să reflectăm în cele ce urmează și care nu ne permit să ne limităm la o abordare simplistă a rolului și locului Parlamentului în cadrul statului.

Incontestabil, parlamentul a fost, este și va fi simbolul democrației reprezentative, apariția sa, fiind strâns legată de nașterea și evoluția raporturilor juridice de reprezentare, materializând principiul voinței suverane a poporului, ca unul dintre principiile fundamentale de organizare politică a națiunii.

Dacă în secolul al XIX-lea și începutul secolului XX, parlamentul era „instituția - emblemă a democrației reprezentative”, după primul război mondial a luat sfârșit așa-numita „epocă de aur” a parlamentarismului, demarând epoca în care guvernele dețin puterea.

Evoluția atât de rapidă și complexă a societăților contemporane a generat necesitatea de a avea guverne care să dispună de sisteme instituționale sofisticate în vederea coordonării eficiente a economiei, a birocrăției și a serviciilor publice tot mai dezvoltate. Concomitent, se poate sesiza o diminuare a rolului parlamentelor sub aspectul detaliilor guvernării societăților moderne și

¹ A se vedea: I. Alexandru, *Democrația constituțională – utopie și/sau realitate*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 172.

² G. Ionescu, I. de Madariaga, *Opoziția*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 35.

focalizarea organului legiuitor pe problemele principale ale societății. Dincolo de argumentul evoluției galopante, guvernele au utilizat din ce în ce mai mult, chiar excesiv uneori, argumentul „acțiunii imediate” sau urgenței, pentru a-și justifica tendința de „supunere” a instituției parlamentare. În acest context, sunt teoreticienii³ care vorbesc despre un declin inexorabil al parlamentului.

Este adevărat că parlamentele moderne votează legi elaborate sau inițiate în cele mai multe cazuri de către guverne, este adevărat că se legiferează mai mult pe calea ordonanțelor de urgență și că multe legi importante se adoptă prin asumarea răspunderii Guvernului, așa cum vom demonstra de-altfel și noi în cele ce urmează, însă nu trebuie ignorat faptul că parlamentele dispun și de alte mijloace de intervenție cum ar fi de exemplu, întrebările, amendamentele, presiunile din partea coaliției majoritare, activitatea comisiilor de anchetă ș.a. Aceste considerente ne îndreptătesc să apreciem că asistăm într-adevăr la o slăbire⁴, la o criză a parlamentarismului în societatea contemporană, dar nu putem accepta totuși teza unui declin implacabil.

§2. Funcțiile Parlamentului

De-a lungul timpului, parlamentele, atât în teorie, cât și în practica sistemului reprezentativ, au exercitat, în principal cinci funcții⁵: funcția de reprezentare, de

³ M. Gauchet, *La crise du libéralism*, Ed. Gallimard, Paris, 2007, pp. 139-159; D. Pavel, *Puterea legislativă – punctul slab al democrației consensuale românești*, în „Sfera Politicii” nr. 140/2009, pp. 3-18.

⁴ Pentru o opinie similară, a se vedea I. Alexandru, *op. cit.*, p. 172.

⁵ C. Călinoiu, V. Duculescu, *Drept parlamentar*, Ediția a 2-a, Ed. Lumina Lex, București, 2009, p. 77.

legiferare, de control, de informare și de desemnare prin investire, alegere sau numire a unor autorități publice. Modul în care acestea sunt exercitate depinde o serie întreagă de factori, printre care evoluția și transformările sociale, timpul, spațiul, natura regimului politic, mecanismul raporturilor dintre Parlament și celelalte instituții ale statului, de tradițiile democratice ale fiecărei țări și adeziunea la principiile statului de drept ș.a.

În decursul istoriei anumite funcții ale Parlamentului s-au diminuat, în timp ce altele au evoluat⁶. De exemplu, în statele membre ale Uniunii Europene, parlamentele dețin o nouă funcție, respectiv aceea de a impulsiona activitatea guvernamentală în scopul aplicării actelor normative emise la nivelul Uniunii.

În literatura de specialitate⁷, funcțiile Parlamentului au primit diferite clasificări asupra cărora nu vom insista întrucât „toate funcțiile Parlamentului, indiferent de numărul și conținutul conferit fiecăreia, se întrepătrund și

⁶ A se vedea pentru o prezentare din perspectivă istorică: D. Iancu, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Universității din Pitești, Pitești, 2010, pp. 61-72.

⁷ D. C. Dănișor distinge între funcția legislativă și funcția de control (D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice, Teoria generală*, Vol. I, Ed. C. H. Beck, București, 2007, p. 420); Gh. Iancu distinge: funcția constituantă, funcția legislativă, funcția de stabilire a principalelor direcții ale activității social-economice, culturale, statale și juridice, funcția de alegere, formare, avizare a formării, numire sau revocare a unor autorități statale, funcția de control parlamentar, funcția de conducere în politica externă și funcția de organizare internă și funcționare proprie (Gh. Iancu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, pp. 504 și urm.); I. Corbeanu și M. Corbeanu deosebesc funcția legislativă exclusivă a Parlamentului, funcția constituantă a Parlamentului, funcția jurisdicțională și funcția de control (I. Corbeanu, M. Corbeanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 126) ș.a.

exprimă în modalități distincte rolul său de organ reprezentativ suprem al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării”⁸.

2.1. Funcția de reprezentare

Funcția de reprezentare a Parlamentului⁹ rezultă din dispozițiile art.61 alin.1 din Constituție, care dispun că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”.

În consecință, Parlamentul este exponent al intereselor întregii națiuni, dând expresie puterii poporului, unicul titular al puterii politice și are întâietate politică și juridică față de toate celelalte autorități ale statului. Aceasta nu înseamnă însă că Parlamentul reprezintă „puterea” unică, ci doar una din puteri. Ca și toate celelalte organe ale statului, și Parlamentul este obligat să respecte legile și se găsește într-o relație de colaborare și control reciproc cu celelalte autorități ale statului. De asemenea, nu este unicul organ de reprezentare a suveranității naționale, întrucât în această categorie se încadrează și Președintele României, a cărui calitate de garant al independenței, al unității și al integrității teritoriale a țării constituie un element, un atribut strict legat de suveranitate¹⁰, așa cum rezultă din art. 80 alin. (1) din Constituție.

2.2. Funcția legislativă

⁸ C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed.C.H Beck, București, 2003, p. 665.

⁹ A se vedea pentru o prezentare pe larg: C. Călinoiu, V. Duculescu, *op. cit.*, pp. 77.

¹⁰ În același sens, a se vedea: A. Varga, *Constituționalitatea procesului legislativ*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 31.

În doctrină, funcția de legiferare a Parlamentului este definită drept „o formă specializată a competenței sale generale, în virtutea căreia dezbaterile problemelor politice generale ale națiunii se finalizează prin adoptarea unei norme de drept, ca expresie a voinței generale în reglementarea unor raporturi sociale”¹¹. Potrivit acestei viziuni, funcția de legiferare se reduce la competența de legiferare, competență care ar rezulta din condițiile și limitele stabilite de Constituție. Se arată că o putere legiuitoare necondiționată, absolută, ar putea absorbi în sine toate funcțiile statului, utilizând forța și autoritatea legii pentru a decide în probleme ce țin de funcția executivă sau judecătorească a acestuia.

Regulile constituționale de exercitare a competenței de legiferare a Camerelor Parlamentului și, îndeosebi, limitele acestei competențe sunt o condiție a eficacității ei, nereprezentând restrângeri ale competenței Parlamentului ca autoritate legiuitoare, ci domeniul de valabilitate a acestei competențe sau, altfel spus, întinderea legitimității sale constituționale¹².

Într-o altă opinie¹³, funcția de legiferare a Parlamentului reprezintă capacitatea organului reprezentativ suprem al poporului român de a reglementa în mod primar orice categorie de relații sociale, pe baza regulilor stabilite de Constituție și de regulamentele parlamentare, funcția legislativă, neputând fi redusă la „competența de legiferare” pentru simplul fapt că nu există o asemenea

¹¹ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 135.

¹² I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc, op. cit.*, p. 135.

¹³ I. Vida, *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, pp. 44-45.

noțiune în sistemul dreptului constituțional românesc, în general, termenul „competență”, fiind utilizat în drept pentru a desemna o listă de atribuții, de drepturi și obligații care pot fi exercitate de o anumită autoritate publică aflată în concurență cu alte autorități. Potrivit autorului citat, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării și nu partajează cu nimeni exercitarea funcției legislative, nici măcar în cazul în care operează delegarea legislativă, el fiind unicul titular al exercitării acestei funcții.

În ce ne privește, considerăm că rolul legislativ al Parlamentului se reflectă într-un triplu plan: parlamentarii au drept de inițiativă legislativă; Parlamentul adoptă legile în mod formal, aceasta fiind atribuția sa esențială și Parlamentul controlează actele cu caracter legislativ emise de Guvern.

O mare parte a constituțiilor prevăd că atunci când este vorba de a supune pentru prima oară o problemă, o activitate sau un raport oarecare normării juridice, singurul competent este Parlamentul. În această ordine de idei, Constituția României din 1991 stabilește că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, întrucât este singurul organ de stat care deține o putere inițială și necondiționată în materie politică. Într-o astfel de ipoteză, celelalte organe ale statului nu pot decât să aplice (chiar dacă sensul acestei aplicări este foarte larg) normele edictate de Parlament.

Ca atare, la prima vedere se pare că este exclusă competența de legiferare a altei autorități. Se ridică prin urmare problema dacă unicitatea Parlamentului ca organ legiuitor poate fi compatibilă cu atribuțiile altui organ în procesul legislativ. Dacă ne raportăm la lege în sens formal, Parlamentul este într-adevăr unica autoritate

legiuitoare. „Unicitatea Parlamentului ca organ legiuitor presupune că el și numai el poate adopta legea. Actul sub forma legii poate fi adoptat, deci, exclusiv de Parlament. Sub acest aspect, competența sa este unică”¹⁴. Însă, din perspectivă materială se constată că Parlamentul nu este unicul organ legiuitor întrucât și Guvernul legiferează în sensul că introduce o normă nouă, primară în dreptul obiectiv, pe calea ordonanțelor de urgență¹⁵.

Unele Constituții, așa cum este cazul Constituției Franței din 1958 stabilesc un domeniu rezervat legii, partajându-se funcția legislativă între Parlament și Guvern. În acest caz, Parlamentul intervine doar în „domeniul rezervat legii”, iar Guvernul în celelalte categorii de relații sociale supuse reglementărilor juridice primare, ceea ce înseamnă că „puterea legislativă este încredințată unei pluralități de organe”¹⁶.

În ce privește Constituția României din 1991, aceasta stabilește un domeniu rezervat doar în privința legilor organice și, într-adevăr, Guvernul nu poate reglementa în mod primar în domeniile cuprinse în aceste enumerări, însă Curtea Constituțională a României a admis că, deși delegarea legislativă nu poate avea ca obiect domeniile pentru care se cere reglementare în forma legilor organice, totuși Guvernul poate emite în aceste domenii ordonanțe de urgență. Așadar, exercitarea funcției legislative, aparține doar la nivel teoretic numai

¹⁴ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc, op. cit.*, p. 138.

¹⁵ D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I, *Teoria generală, op. cit.*, p. 504.

¹⁶ G. Burdeau, F. Hamon, M. Traper, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1993, p. 176.

Parlamentului, însă în realitate, acesta „împarte” această funcție, sau unele aspecte ale ei, cu Executivul.

2.3. *Funcția de informare*

În vederea funcționării eficiente a Parlamentului, este necesar ca acesta să dispună de toate informațiile utile pentru argumentarea deciziilor politice și pentru o corectă fundamentare a legilor. Având în vedere importanța acestei funcții, în literatura de specialitate¹⁷ s-a arătat că ea stă la baza exercitării tuturor celorlalte funcții parlamentare și că în vederea eficientizării activității parlamentare este important conținutul, sfera informației, continuitatea și permanenta actualizare a acesteia. Mijloacele de informare a Parlamentului sunt prevăzute de Constituție și detaliate de Regulamente. Cu titlu de exemplu, amintim: informarea la inițiativa cetățenilor prin petiții adresate parlamentarilor, structurilor organizatorice ale Parlamentului sau chiar Camerelor (art. 51 din Constituție); informarea la inițiativa Camerelor și a organelor ei interne (art. 111 din Constituție prevede obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar să prezinte informații și documente cerute de Camere sau de comisiile parlamentare prin intermediul președinților acestora); informarea prin declarațiile guvernamentale făcute la solicitarea Parlamentului care se pot referi la prezentarea unei situații de interes general sau la prezentarea unor măsuri sau probleme de actualitate; informarea Parlamentului prin activitatea comisiilor

¹⁷ M. Andreescu, A. Puran, *Instituții constituționale și politice*, Ed. Sitech, Craiova, 2015, p. 165.