

ASPECTE TEORETICE PRIVIND SISTEMATIZAREA ACTELOR NORMATIVE JURIDICE

Ion POSTU, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-5993-8250)

THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE SYSTEMATIZATION OF LEGAL NORMATIVE ACTS

The system of normative acts in a state represents the totality of normative acts in force, a system of real interference, which has a beginning and implicitly, an end. To say that this system is eternal means to drift towards the ideologization of the law, depriving it of scientific argument. Therefore, it is a dynamic one, constantly modernizing, evolving to the end. This dynamic and interdependent system, consisting of a variety of normative acts, ultimately requires a systematization according to certain criteria. This systematization is directly dictated by the functional and structural necessity of the law. Therefore, in the following pages, we intend to make an attempt to review the major objectives, criteria, and ways of systematization in view of putting into order the multiplicity of legal acts, achieving the simplification, reduction and concentration of legal regulations.

Keywords: systematization, normative act, legislative technique, incorporation, codification, Legislative council, Parliament, legislative act.

Sistemul actelor normative într-un stat reprezintă totalitatea actelor normative în vigoare, un sistem de reală interferență, care are început și implicit, sfârșit. A afirma că acest sistem este etern înseamnă a derapa spre ideologizarea dreptului, lipsindu-l de argumentul științific. Prin urmare, el este unul dinamic, în continuă modernizare, evoluind până la finalitate. Acest sistem dinamic și interdependent, constând dintr-o varietate de acte normative, necesită, în cele din urmă, o sistematizare după anumite criterii. Această sistematizare este direct dictată de necesitatea funcțională și structurală a dreptului. Prin urmare, în paginile ce urmează, ne propunem să facem o încercare de trecere în revistă a principalelor obiective, criterii și feluri de sistematizare în vederea punerii în ordine a multitudinii de acte normative, de a se realiza o simplificare, reducere și concentrare a reglementărilor normative.

Cuvinte cheie: *sistematizare, act normativ, tehnică legislativă, incorporare, codificare, Consiliu legislativ, Parlament, act legislativ.*

Actele normative, în ansamblul lor, formează un sistem dinamic, cu o structură complexă. Sistemul legislației cuprinde totalitatea actelor normative, acte normative aflate într-o stare de acută și reală interferență.¹ Caracterul dinamic impune afirmația că orice sistem de drept are un început și un sfârșit, adică este finit și are finitudine. A susține eternitatea unui sistem de drept pe baza tezei că e rațional sau e natural

1 Nicolae Popa, Teoria generală a dreptului, Editura ACTAMI, București, 1998, pag.241

este a susține fie o naivitate, fie o teză doctrinară, adică ideologică, și prin urmare lipsită de argument științific. Dinamica oricărui sistem de drept duce inevitabil, mai devreme sau mai târziu, la pieirea sa, căci orice evoluție a ceva finit se termină așa.

Consultând „Dicționarul explicativ al limbii române“ deosebim: „Sistematisare — 1) acțiune de a sistematiza și rezultatele ei, aranjare, ordonare, clasare (a unui material) după un anumit sistem; 2) ansamblul de măsuri tehnice, economice, legislative, referitoare la spațiul de locuit, la desfășurarea activității, la repaus, la circulație etc., care au drept scop asigurarea unor condiții de viață optime pentru populație pe un anumit teritoriu.“²

Mult mai suplă și demnă de cognitiv ne apare poziția lui Bergel.³ Distingând între conținut și formalitate normativă, acesta nu pretinde un criteriu absolut și unic, dincolo de o realitate trăită și nici nu crede în posibilitatea de a întocmi o listă exhaustivă a actelor normative ce ar forma un sistem de acte perfect. Natura funcțională a discriminării între formalismul actelor normative și forma normelor juridice este în concordanță cu dimensiunea indicatorilor de potențialitate prescriptivă a voinței legiutorului. Dar asta nu ne împiedică să observăm că pretenția de validitate a primelor cade pe aceeași pretenție a secundelor.

Astfel, varietatea actelor normative impune necesitatea sistematizării lor. Sistematizarea actelor normative este determinată de nevoia organizării acestora în baza unor criterii precise, în scopul bunei cunoașteri și aplicării a normelor juridice în relațiile sociale. Conform Legii privind actele normative,⁴ sistematizarea actelor legislative înseamnă organizarea lor după anumite criterii pentru facilitarea utilizării normelor juridice și aplicarea lor uniformă. Organizarea și structurarea actelor normative se desfășoară pe verticala nivelurilor ierarhice pe care sunt dispuse organele emitente, astfel ierarhizându-se forța juridică a actelor lor normative. Există și o dispunere orizontală pe care aceeași categorie de acte normative se diferențiază după diferite criterii: legi generale, legi speciale, legi materiale etc. Ținând seama de obiectul reglementării, actele normative se distribuie pe ramuri, subramuri, instituții juridice. În ordinea cronologică, fiecare act normativ poartă un număr, cu data apariției sale. Rezultatul sistematizării actelor normative se concretizează în stabilirea colecțiilor, culegerilor sau a codurilor. Aceste operații prezintă importanță, atât pentru elaborarea, cât și pentru realizarea dreptului; necesitatea sistematizării izvorăște din imperativul perfecționării dreptului pozitiv.

Pornind de la ideea lui I. Mrejeru, pe care o susținem integral, menționăm că, în activitatea de perfecționare și sistematizare a legislației, urmează a se avea în vedere următoarele obiective principale:⁵

2 <https://dexonline.ro/definitie/sistematisare>

3 După Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motică, Fundamentele dreptului. Teoria și filosofia dreptului, Editura ALL, p. 150

4 Legea RM privind actele normative din 27.12.2001, publicată în MO al RM nr. 36-38 din 14.03.2002

5 Mrejeru I., „Tehnica legislativă“, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București 1979, p. 193

- a) elaborarea de noi acte normative care să exprime cerințele direcțiilor de dezvoltare ale societății noastre, instituindu-se noi norme și principii de drept;
- b) scoaterea din uz (abrogarea) a unor acte normative depășite de evoluția dezvoltării sociale, pentru a nu se încărca inutil fondul legislativ și a se înlătura eventuale aspecte de contradictorialitate;
- c) concentrarea în reglementări unitare a unor dispoziții din aceeași materie, dispersate în mai multe acte și înlăturarea paralelismelor în reglementare;
- d) ridicarea la nivel de lege a unor reglementări importante pentru viața social-economică, asigurându-se astfel creșterea rolului Parlamentului, organ suprem reprezentativ al întregului popor, trăsătură de bază a procesului de dezvoltare a democrației pe plan legislativ.

În vederea desfășurării în mod coordonat a activității de sistematizare și perfecționare a legislației, pentru organele centrale ale statului sunt instituite sarcini privind reexaminarea legislației. Reexaminarea periodică a legislației constă în analiza fiecărui act normativ, ce compune ansamblul legislației, urmînd ca pe baza constatărilor făcute să se tragă concluzii asupra eficienței juridico-sociale pe care o are în promovarea ordinii de drept, corespunzătoare etapei respective de dezvoltare a societății.

Conform Legii privind actele legislative,⁶ reexaminarea actelor normative, care constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale, se efectuează de către organele de specialitate ale Parlamentului și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației, cu o periodicitate de cel puțin o dată la doi ani.

În acțiunea de reexaminare trebuie să fie cuprins întregul fond de acte normative, constituit din legi, decrete, hotărîri și acte emise la nivelul ministerelor și al celorlalte organe centrale ale administrației de stat.

Examinarea legislației în vigoare presupune existența unei evidențe riguroase a actelor normative, organizată în mod științific, care să poată furniza informația necesară în legătură cu conexiunile dintre acte, cît și abrogările (parțiale) și modificările exprese aduse textelor acestora.⁷

Reexaminarea se face de către fiecare minister sau organ central pentru fondul de acte aplicabil în domeniul său de activitate. În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative în vederea actualizării lor.⁸

Reexaminarea se face în mod coordonat, pe etape.⁹ Prima etapă are în vedere *determinarea fondului de acte* ce urmează a fi analizate (inclusiv actele emise la nivelul ministerului) și *gruparea lor tematică* în funcție de conexiunile dintre ele.

După gruparea lor tematică, urmează etapa a doua, cînd se face examinarea propriu-zisă act în parte. Examinarea actelor se face din următoarele puncte de vedere:

6 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001, publicată în MO al RM nr. 36-38 din 14.03.2002

7 Mrejeru I., op. cit., p. 194

8 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001

9 Legea privind actele legislative din 27.12.2001, art. 51

- actualitatea și eficiența reglementării, determinându-se măsura în care actul respectiv corespunde stadiului actual și cerințelor de perspectivă;
- existența de paralelisme sau contradicții cu alte acte legislative;
- existența de lacune în reglementări;
- posibilitatea de concentrare a unor reglementări dispersate (în mai multe acte);
- determinarea caracterului desuet al actului sau al unor prevederi ale lui (prin lipsa unei cerințe în aplicare, ca urmare a transformărilor sociale intervenite).

Încorporarea. Conceptul de sistematizare a legislației, pus în lumină în cadrul preocupărilor de tehnică juridică, răspunde unor necesități de a se pune ordine în multitudinea de acte normative, de a se realiza o simplificare, reducere și concentrare a reglementărilor..

Cea mai simplă și cea mai veche formă de sistematizare este încorporarea. Conform Legii privind actele normative¹⁰, încorporarea reprezintă o sistematizare simplă a actelor după criteriul cronologic, alfabetic, al ramurii de drept, al instituției juridice etc. Prin urmare, încorporarea privește o simplă așezare, grupare a actelor normative în diverse colecții sau culegeri, în funcție de diferite criterii exterioare: cronologic (după succesiunea apariției lor); alfabetic (după denumirea materiei reglementate), după ramura de drept sau instituția juridică reglementată.¹¹

Caracteristic pentru această formă de sistematizare este faptul că operațiunea de sistematizare utilizează materialul normativ fără a-i provoca modificări de conținut, fără a-l prelucra, ci eventual corectându-i erori terminologice sau gramaticale.

Încorporarea poate fi oficială sau neoficială.

Încorporarea oficială este înfăptuită de un organ de stat (Ministerul Justiției, Procuratura Generală sau Banca Națională, spre exemplu), care întocmește culegeri de acte sau repertorii legislative, index de acte, legislație uzuală (spre exemplu, colecțiile de legi, decrete, hotărâri publicate periodic, colecții în care se îmbină criteriul cronologic cu cel al forței juridice a actului normativ).

Încorporarea neoficială revine persoanelor particulare, diferitor organizații nestatale, edituri, institute de cercetare, de învățământ, bibliotecilor etc., care pot alcătui culegeri de acte normative (sub forma unor îndrumare legislative). Astfel, noi putem grupa actele normative după cum privesc dreptul public sau dreptul privat; de asemenea, pare util să le grupăm după cum privesc nemijlocit persoana, proprietatea sau statul.

Codificarea. O formă mai evoluată a sistematizării legislative este codificarea, care constă în concentrarea (integrarea) într-un singur act, de mare amploare, a mai multor reglementări (acte) dintr-un anumit domeniu sau ramură de drept. Codificarea, ca o acțiune științifică și temeinic motivată, apare din nevoia depășirii unei

10 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001

11 Gh, C. Mihai, Radu I. Motică, op. cit., pag.151; Nicolae Popa, op. cit., p. 242; Boris Negru, Violeta Cojocar, op. cit., p. 107

simple practici cutumiare și ea reprezintă o adevărată revoluție legislativă. Legiferarea obiceiurilor și codificarea constituie un progres juridic incontestabil. Codificarea reprezintă o formă superioară de sistematizare realizată de legiuitor, deoarece ea întotdeauna pornește de la principiile generale ale sistemului dreptului și ale unei ramuri de drept, căutând să redea, într-un singur act, cu un conținut și o formă unitare, cât mai complet și mai încheșat, toate normele juridice dintr-o ramură (a dreptului civil, penal, financiar etc.).¹²

În conformitate cu Legea privind actele normative, codificarea reprezintă o sistematizare complexă, într-o concepție unitară, a normelor juridice aparținând unei ramuri distincte a dreptului, realizându-se prin cuprinderea lor într-un cod.

Actele care intră în acțiunea de codificare trebuie să aibă unele faț de celelalte legături de conexiune, determinate, în primul rând de sfera raporturilor pe care le reglementează. Pe lângă unificarea acestor reglementări, prin codificare se realizează și o grupare și exprimare sistematică a acestora.

Codificarea nu presupune o simplă însumare a unor acte normative prin înserarea lor într-un act comun, ci și o judicioasă prelucrare a lor după o anume tematică care să asigure o structură logică a noului act realizat sub formă de cod.¹³ Deși are forța juridică a unei legi, Codul nu este o lege obișnuită, el este un act legislativ unic, cu o organizare internă aparte, în care normele juridice sunt așezate într-o consecutivitate logică stringentă, după un sistem bine gândit, care reflectă structura internă a ramurii de drept respective.¹⁴

Legea privind actele normative definește codul ca fiind actul legislativ care cuprinde într-un sistem unitar cele mai importante norme dintr-o anumită ramură a dreptului, iar structura sa reflectă sistemul ramurii de drept respective. Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative:¹⁵ precizie, claritate, logică, integralitate, caracter practic. Concentrând într-un singur act numeroase reglementări dintr-un vast domeniu al relațiilor sociale, codul prezintă incontestabile avantaje pe planul sistematizării legislației. În primul rând se realizează o economie de mijloace de exprimare, reglementările din domeniul respectiv prezentându-se într-un tot coerent, bine încheșat, fără repetări, al unor dispoziții din materii înrudite. De asemenea, prin codificare se creează condițiile pentru eliminarea oricăror aspecte de paralelism sau contradictorialitate, posibile uneori în cazul unor reglementări mai numeroase ce se emit într-o anumită materie sau domeniu.

Pe planul elaborării, codificarea este o activitate complexă, laborioasă, de mare finețe, întrucât ea presupune „topirea într-un creuzet“ a actelor normative concentrate, în scopul de a se naște un altul care să le exprime, pe plan funcțional, pe toate, cu aceeași eficiență juridică. Mai mult decât atât, cu ocazia codificării trebuie făcute și

12 Nicolae Popa, op.cit., p. 243

13 Mrejeru I., op. cit., p. 198

14 Nicolae Popa, op. cit., p. 243

15 Legea RM privind actele legislative din 27.12.2001, art. 53

aprecieri în ceea ce privește oportunitatea menținerii în continuare a unor soluții legislative sau este necesară promovarea altor soluții.¹⁶

Acțiunea de codificare implică o bogată activitate a legiuitorului, de prelucrare complexă a întregului material normativ, de îndepărtare a normelor depășite, perimate (inclusiv a obiceiurilor), de completare a lacunelor, de novație legislativă (introducerea unor norme noi, cerute de evoluția relațiilor sociale), de ordonare logică a materialului normativ și de utilizare a unor mijloace moderne de tehnică legislativă (alegerea modalității de reglementare, a formei exterioare de reglementare, a folosirii mijloacelor adecvate de conceptualizare).¹⁷

Codificarea, reprezentînd una dintre cele mai pretențioase activități pe linie de elaborare a actelor normative, impune, cu necesitate, desemnarea unei comisii care să se ocupe de pregătirea și elaborarea viitorului cod. Din această comisie trebuie să facă parte delegați ai ministerelor interesate, ai Centrului de creație legislativă, ai institutelor de cercetări în profil, cadre din învățămîntul superior și alți specialiști din domeniul ce face obiect de reglementare pentru viitorul cod.

Tehnica juridică de sistematizare cu care operează codificarea este mai complexă comparativ cu cea a încorporării, presupunînd parcurgerea unor etape succesive.

O primă măsură absolut necesară în activitatea de pregătire și elaborare a unui cod este inventarierea riguroasă a tuturor actelor normative din domeniul ce fac obiectul de reglementare al viitorului cod. Dată fiind legătura ce există între actele normative ce formează ansamblul legislativ se va avea în vedere a se inventaria și legislația de tangență, pentru a se analiza eventualele implicații ale acesteia asupra codului și viceversa.¹⁸

Odată realizată inventarierea actelor normative în materie, se procedează la gruparea lor tematică în funcție de conexiunile ce există între ele și obiectul (microobiectul) lor de reglementare. Are loc prelucrarea materialului normativ și repartizarea lui după structura codului, în părți (sau cărți), pe secțiuni, capitole, titluri, paragrafe.

După aceea, urmează una dintre cele mai importante activități, și anume, analiza pe conținut a actelor și desprinderea concluziilor corespunzătoare.

Un prim obiect al analizei îl constituie instituțiile juridice, conceptele și noțiunile de bază exprimate prin actele respective. Se analizează, în continuare, din punctul de vedere al eficienței sociale soluțiile legislative promovate prin prisma cerinței actuale, cît și cea de perspectivă.

Soluțiile legislative ce urmează a fi promovate prin noul cod trebuie să întrunească condiția de stabilitate în aplicare, aceasta fiind o problemă de esența codului.¹⁹ De aceea, nu apare indicat a se realiza o codificare într-un domeniu unde există instabilitate legislativă. Codificarea apare oportună acolo unde s-au verificat anumite soluții legislative și acestea au fost validate prin starea lor de concordanță cu cerința

16 Mrejeru I., op. cit., p. 199

17 Nicolae Popa, op. cit., p. 242

18 Mrejeru I., op. cit., p. 199

19 Mrejeru I., op.cit., p. 200

socială. Savigny,²⁰ reprezentativ pentru școala istorică, consideră că legea scrisă e potrivnică progresului datorită rigidității sale.

Redactarea codurilor va fi precedată de întocmirea unor teze privind concepția generală a reglementării, principiile, obiectivele fundamentale și soluțiile principale preconizate. După aprobarea acestora de către organele competente se procedează la redactarea textului — pînă la depunerea lor spre adoptare Parlamentului — procedura prevăzută pentru adoptarea legilor.

În acest scop, în majoritatea covârșitoare a statelor cu vechi tradiții parlamentare există organe speciale ale Parlamentului — Consilii Legislative. Consiliul legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El, de asemenea, ține evidența oficială a legislației statelor. În Republica Moldova un asemenea organ nu există și lipsa lui se răsfrînge negativ asupra procesului de sistematizare normativă.

Dreptul pozitiv nu se circumscrie în prevederile codurilor, exclusiv, lucru nici de dorit, nici de impus, însă e adevărat că respectivele coduri constituie repere științificate azi, fără de care dreptul pozitiv nu ar avea posibilitatea să conserve valorile comunității, nici posibilitatea să le ocrotească devenirea.

20 Ghorghie C. Mihai, Radu I. Motică, op. cit., p. 152